Separatabdruck aus der „Zeitschrift für schweizerische Statistik“, 49. Jahrgang, 1913.

Die Schweizerischen Bundesbahnen.

Ihre Rechtsstellung und Organisation.

Inaugural-Dissertation
der
staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich
zur
Erlangung der Würde eines Doktors des öffentlichen Rechts
vorgelegt von

Paul Marx
aus Zürich.

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. *J. Schollenberger* am 10. Juni 1911.

Bern.
Buchdruckerei Stämpfli & Cie.
1912.

Separatabdruck aus der „Zeitschrift für schweizerische Statistik“, 49. Jahrgang, 1913.

Die
Schweizerischen Bundesbahnen.

Ihre Rechtsstellung und Organisation.

Inaugural-Dissertation
der
staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich
zur
Erlangung der Würde eines Doktors des öffentlichen Rechts
vorgelegt von

Paul Marx
aus Zürich.

ACAD. LAND.BAT. BIBL.

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. *J. Schollenberger* am 10. Juni 1911.

Bern.
Buchdruckerei Stämpfli & Cie.
1912.

Die staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung nehmen zu wollen.

Zürich, den 10. Juni 1911.

Der Dekan der staatswissenschaftlichen Fakultät:

Prof. Dr. **E. Hafter.**

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung.

1. Die Kompetenz des Bundes zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen 1
2. Die Ablehnung der Kompetenz 1852 1
3. Vorbereitungen der Übernahme durch den Bund . . . 2
4. Das Rückkaufsgesetz von 1897 4

I. Die Rechtsstellung der Schweizerischen Bundesbahnen.

1. Im allgemeinen 5
   a) Rechtliche Natur 5
   b) Domizil 10
   c) Gerichtsstand 10
      1. Zuständigkeit der Kantonalgerichte 10
      2. Zuständigkeit des Bundesgerichtes 11
2. Die Stellung der Schweizerischen Bundesbahnen in der Bundesverwaltung insbesondere 12
3. Die Beziehungen zu andern Abteilungen der Bundesverwaltung 16
   a) Zur allgemeinen Eisenbahnverwaltung 16
   b) Zur Post- und Telegraphenverwaltung 22
   c) Zur Finanzverwaltung 22
   d) Zur Militärverwaltung 23
4. Die Beziehungen zur kantonalen Verwaltung 24

II. Die Organisation der Schweizerischen Bundesbahnen.

A. Allgemeine Aufsichtsorgane und deren Kompetenzen . . 27
   1. Bundesversammlung 27
      a) Gesetzgeberische Kompetenzen 27

Seite

   b) Verwaltungsmässige Oberaufsicht 28
      1. Das Budgetrecht 29
      2. Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 32
      3. Genehmigung von Anleihensoperationen und Vereinbarungen betr. Erwerb und Betriebsübernahme von andern Bahnen. Art. 13 A, Ziff. 1 und 2 . 34
   2. Bundesrat 35
      a) Einbringung von die Bundesbahnen betreffenden Bundesgesetzen und Beschlüssen, Verordnungsrecht 35
         1. Anregung von gesetzgeberischen Erlassen . . 35
         2. Verordnungsrecht 35
      b) Verwaltungskompetenzen 36
      c) Wahlrecht 38
B. Der spezielle Verwaltungsorganismus 38
   1. Im allgemeinen 38
   2. Die Organe der Verwaltung 39
      a) Zentralverwaltung 39
         1. Verwaltungsrat, Art. 16 bis 22 Rkg, 9 bis 17 V 39
         2. Generaldirektion, Art. 23 bis 28 Rkg, 18 bis 31 V 41
      b) Kreisverwaltungen 43
         1. Die Kreiseisenbahnräte, Art. 29 bis 32 Rkg, 32 bis 39 V 43
         2. Die Kreisdirektionen, Art. 33 bis 39 Rkg, 40 bis 54 V 44
   3. Das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen . . 45
      a) Arten 45
      b) Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses 46
      c) Verantwortlichkeit 47
      d) Rechte des Personals 47
      e) Pflichten des Personals 53
      f) Die Arbeiterkommissionen 54

Schluss.

Zur Frage der Reorganisation 55

Abkürzungen.

BG	=	Bundesgesetze (Band der alten Serie mit arabischer, der neuen Folge mit römischer Ziffer bezeichnet).
Bbl	=	Schweizerisches Bundesblatt.
BE	=	Bundesgerichtliche Entscheidungen.
BV	=	Bundesverfassung.
Rkg	=	Rückkaufsgesetz.
EAS	=	Sammlung der auf das schweizerische Eisenbahnwesen bezüglichen amtlichen Aktenstücke.
EG	=	Eisenbahngesetz von 1872.
OG	=	Organisationsgesetz betreffend die Bundesrechtspflege.
RG	=	Rechnungsgesetz von 1896.
V	=	Vollziehungsverordnung zum Rkg.
StB	=	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung.
Archiv	=	Archiv für Eisenbahnwesen.
HdSt	=	Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

Literatur.

Affolter, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechtes. 1904.

Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

Beermann, Die rechtlichen Grundlagen des Rückkaufswertes der schweizerischen Bahnen. 1897.

Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, II. Bd., 1. Abt. 1880.

Bosshard, Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Diss. 1909.

Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. 1905.

— Studien zum schweizerischen Eisenbahnrecht. Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1911.

Egger, Kommentar zum ZGB, Personenrecht. 1911.

Escher, Schweizerisches Bundesbeamtenrecht. Diss. 1903.

Ferroni, Un organismo Ferroviario Moderno. Le Ferrovie di Stato Svizzere 1903—1911. (Konnte nicht mehr benützt werden.)

Gierke, Deutsches Privatrecht. 1895, 1905.

Herold, Der schweizerische Bund und die Eisenbahnen, 1902 (Münchner volkswirtschaftliche Studien, Bd. 49).

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reich. 18. Aufl.

Holliger, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht. Diss. 1904.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2. Aufl.

Raynaud, La nationalisation des chemins de fer suisses. 1901.

Regelsberger, Pandekten. I. Bd. 1893.

Reichel, Kommentar zum Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. 1896.

Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.

v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht. 2. Aufl.

Schollenberger, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. 1905.

— Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechtes der schweizerischen Kantone. 1898 f.

— Die Schweiz seit 1848. 1908.

— Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. 1910.

Steiger, Zur Orientierung über die Frage der Eisenbahnverstaatlichung. 1897.

Streuli, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens. Diss. 1907.

Usteri, Die Schweizerischen Bundesbahnen als Unternehmer von Bahntransporten auf Rechnung des Bundes. Diss. 1908.

Vollenweider, Die Zwangsliquidation der Eisenbahnen. Diss. 1901.

Volmar, Die Stellung des Bundes zu Gesuchen um Erteilung von Konzessionen für Bau und Betrieb von Eisenbahnlinien. 1904.

Weissenbach, Die Eisenbahnverstaatlichung in der Schweiz. 1905. (Separatabdruck aus dem Archiv für Eisenbahnwesen.)

Wiedemann, Die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Eisenbahngesetzgebung. 1905.

Wieland, Kommentar zum ZGB, Sachenrecht. 1909.

Encyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorff-Kohler. 6. Aufl.

Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. Herausgegeben von Reichesberg.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 3. Aufl.

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft.

Archiv für Eisenbahnwesen. Herausgegeben im königlich preussischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Archiv für Sozialwissenschaft.

Neue Zürcher Zeitung.

Schweizerisches Postamtsblatt.

Zeitschrift für Sozialwissenschaft.

Züricher Post.

Quellen.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Schweizerisches Bundesblatt.

Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichtes.

Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung.

Abschiede der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung.

Oetiker, Die Eisenbahngesetzgebung des Bundes. 1902.

Die Schweizerischen Bundesbahnen.

Ihre Rechtsstellung und Organisation.

Von Paul Marx.

Einleitung.

1. Die Kompetenz des Bundes zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen [1].

Die Kompetenz des Bundes zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen stützt sich auf Art. 23 BV (21 der BV von 1848). Dieser Artikel bildet zusammen mit den Art. 24, 26 und 37 BV das dem Bunde eigentümliche Rechtsinstitut der „öffentlichen Werke". Art. 23 gibt in Abs. 1 dem Bund das Recht, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben öffentliche Werke selbst zu errichten oder zu unterstützen. Öffentliche Werke sind im öffentlichen Nutzen errichtete Anlagen der Ingenieurkunst [2]. Solche sind Strassenbauten, Gewässerkorrektionen, Trockenlegungen, Aufforstungen usw., nicht dagegen Hochbauten.

Zu den öffentlichen Werken gehören nun unzweifelhaft auch die Eisenbahnen; denn sie stellen ja nichts anderes dar als verbesserte Strassen, beziehungsweise Verkehrswege. Dass sie auch in dem Wortlaut des Art. 23 inbegriffen sind, wird durch folgende Tatsache bewiesen. Der heutige Art. 23 BV wurde schon 1847 von der Revisionskommission der Tagsatzung vorgeschlagen. In dem den Verfassungsentwurf begleitenden Bericht dieser Kommission und bei Beratung des Kommissionalentwurfes in der Tagsatzung wurde ausdrücklich betont, dass man bei diesem Artikel besonders die Einführung von Eisenbahnen im Auge habe [3]. Sämtliche schweizerische Eisenbahnen sind denn auch auf Grund von Art. 23 BV, d. h. darum zustande gekommen, weil sie als öffentliche Werke erklärt und durch Verleihung des Expropriationsrechtes im Sinne der genannten Verfassungsbestimmung unterstützt wurden. Art. 1 des in Ausführung von Art. 21 ² BV (1848) erlassenen Expropriationsgesetzes von 1850 (BG 1, 319) erklärt dasselbe nämlich anwendbar auf die vom Bunde errichteten öffentlichen Werke und auf solche, bei denen die Anwendung durch die Bundesversammlung beschlossen werde. Letzteres geschah im Eisenbahngesetz von 1852, dessen Art. 6 erklärt, dass die Bundesgesetzgebung über die Verpflichtung zur Abtretung von Privatrechten auf alle vom Bunde konzessionierten Eisenbahnen Anwendung finde [1]. Hätte man nicht damals schon das Recht des Bundes, Eisenbahnen zu besitzen und zu betreiben, grundsätzlich anerkannt, so hätte der im Eisenbahngesetz und in allen Konzessionen aufgenommene Vorbehalt des Rückkaufes gar keinen Sinn gehabt.

2. Die Ablehnung der Kompetenz 1852.

Die erste Betätigung des neuen Bundes in Sachen der öffentlichen Werke betraf das damals neueste Verkehrsmittel, die Eisenbahnen. Der Bundesrat erhielt durch Beschluss vom 18. Dezember 1849 (BG 1, 286) von der Bundesversammlung den Auftrag zur Vorlage eines Planes zu einem allgemeinen schweizerischen Eisenbahnnetz und Anträgen betreffend die Beteiligung des Bundes bei der Ausführung desselben. In seiner Botschaft vom 7. April 1851 [2] betreffend den „Gesetzesentwurf über Errichtung von Eisenbahnen" beantragte der Bundesrat, den Bau durch Private abzulehnen, und empfahl als einfachstes und anderwärts bereits bewährtes System den Bahnbau durch den Staat, d. h. durch den Bund unter Mitbeteiligung der Kantone.

Im Juli 1852 lehnte die Bundesversammlung den Bau durch den Bund oder unter seiner Mitwirkung ab und entschied sich somit zugunsten des Privatbahnsystems. Diese Niederlage des Staatsbahnsystems wurde hauptsächlich verschuldet durch die Uneinigkeit, die unter den Anhängern des Staatsbaues über die Art und Weise desselben herrschte. Es wurde hierauf das Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28. Juli 1852 erlassen (BG 3, 170), in der Folge kurzweg Eisenbahngesetz genannt.

Dieses Gesetz erscheint nicht verfassungsmässig, weil ihm die Voraussetzung, unter welcher es nur er-

[1]) Bbl 1897, II, 343 f.
[2]) Schollenberger, Kommentar, 233.
[3]) Eidg. Abschiede 1847, IV, 181. Blumer-Morel, II, 36.

[1]) A. M.: Bermann, 57. Raynaud, 89.
[2]) Bbl 1851, I, 347.

lassen werden konnte, fehlt. Die Bedingung, unter welcher der Bund über das Eisenbahnwesen legiferieren konnte, war die, dass er selbst Eisenbahnen baue oder betreibe. In diesem Falle wären die Bahnen eine Bundesverwaltungssache gewesen. Wo aber der Bund die Verwaltung hat, ist er auch befugt, Gesetze zu erlassen, um die Grundsätze festzustellen, nach denen er sein Recht der Verwaltung auszuüben gedenkt [1]). Da der Bahnbau durch den Bund abgelehnt worden war, die Bahnen also keine Bundesverwaltungssache bildeten, war der Bund auch nicht berechtigt, gesetzliche Bestimmungen über Bau und Betrieb von Eisenbahnen zu erlassen, sofern ihm nicht durch die Verfassung die Kompetenz hierzu erteilt wurde. Die Bundesversammlung behielt aber, wie schon bemerkt, trotz der Ablehnung des Staatsbaues, die Gesetzgebungskompetenz betreffend die Eisenbahnen bei und erliess das Eisenbahngesetz, das insofern also keine verfassungsmässige Grundlage hatte.

Der erste und wichtigste Artikel des Eisenbahngesetzes bestimmt kurz und bündig, dass der Bau und Betrieb von Eisenbahnen den Kantonen, beziehungsweise der Privattätigkeit, überlassen bleibe. Dieser Ausschluss des Bundes vom Eisenbahnbau und -betrieb war verfassungswidrig aus folgendem Grunde [2]). Der Bund besitzt, wie oben nachgewiesen wurde, nach Art. 21 BV unbestreitbar das Recht zur Errichtung und Unterstztzung öffentlicher Werke, unter welche auch die Eisenbahnen fallen. Es ist aber ein Grundsatz des Staatsrechtes, dass Verfassungsrecht nicht durch gewöhnliches Gesetzesrecht abgeändert werden kann. Um dem Bund das Recht zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen zu nehmen, hätte es einer den Inhalt von Art. 21 BV entsprechend modifiizerenden Verfassungsänderung bedurft.

3. Vorbereitungen der Übernahme der Eisenbahnen durch den Bund [3]).

Erst im zweiten Eisenbahngesetz von 1872 (BG 11, 1 f.) wurde dem Bund das Recht zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen neben Kantonen und Privaten auch formell wieder zuerkannt. Es hatte sich nämlich inzwischen gezeigt, dass das 1852 angenommene System, welches den Haupteinfluss im Eisenbahnwesen den Kantonen vorbehielt, und unter welchem die Bahngesellschaften zu einem Staat im Staate geworden waren, mangelhaft war, indem gerade das volkswirtschaftlich so wichtige Verkehrswesen eine Reglung nach einheitlichen Grundsätzen verlangte. In die Bundesverfassung von 1874 wurde sodann ein Art. 26 aufgenommen, der dem Bund nun ausdrücklich die Gesetzgebung über Bau und Betrieb von Eisenbahnen überweist. Dadurch ist aber Art. 23 BV nicht überflüssig geworden, sondern bildet nach wie vor die Grundlage für die Beteiligung des Bundes am Eisenbahnwesen durch Unterstützung und Selbstbetrieb. Zunächst begnügte sich der Bund mit der Unterstützung von Eisenbahnen, indem er namhafte Subventionen gewährte und versprach für Alpenbahnen (Gotthard, Simplon, Ostalpenbahn), und den Kantonen Zürich und Aargau behufs Liquidation des Restes der Nationalbahnschuld ein Darlehen zu erniedrigtem Zinsfusse gewährte (BG IV, 1; VII, 322).

Durch eine Reihe von Erlassen bereitete sodann der Bund in den achtziger und neunziger Jahren den Rückkauf der Bahnen vor, dessen Wünschbarkeit der Bundesrat nach der Einführung des Privatbahnsystems mehr und mehr eingesehen hatte. Als erste Massnahme zur Vorbereitung der Verstaatlichung ist zu betrachten das Bundesgesetz betreffend das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften von 1883 (BG VII, 429). Veranlassung und Zweck dieses Gesetzes waren folgende: Mit dem 1. Mai 1888 trat für eine Reihe schweizerischer Bahnen der erste Rückkaufstermin ein. Der Rückkauf musste aber gemäss Konzession fünf Jahre vorher angekündigt werden, so dass sich der Bund bis zum 1. Mai 1883 schlüssig zu machen hatte, ob er von dem in den Konzessionen vorbehaltenen Rückkaufsrecht Gebrauch machen wolle oder nicht. Bei Prüfung dieser Frage kam man aber zur Überzeugung, dass mangels gesetzlicher Bestimmungen über die Berechnung der Rückkaufssumme keine Gewähr dafür bestehe, dass der Rückkaufspreis dem wirklichen Wert und Ertrag der Bahnen entsprechen werde. Es wurde daher beschlossen, vom Kündigungs- und Rückkaufsrecht für einmal keinen Gebrauch zu machen [1]). Dafür wurde aber durch das schon genannte Rechnungsgesetz die bei den meisten Bahnen übliche, mit gesunden Finanzgrundsätzen nicht übereinstimmende Rechnungsführung unter Aufsicht der Bundesbehörden gestellt. Die Rechnungen und Bilanzen der Bahngesellschaften mussten nach den Vorschriften des Obligationenrechtes — die insofern zu öffentlichrechtlichen, also Zwangsvorschriften wurden, deren Erfüllung vom Bundesrat gefordert werden konnte — aufgestellt werden, soweit das Rechnungsgesetz nicht besondere, davon abweichende Bestimmungen enthielt. Solche bestanden, und verlangten namentlich die Ent-

[1]) Schollenberger, Die Schweiz seit 1848, I, 203.

[2]) Schollenberger, Kommentar, 249.

[3]) Vgl. hierüber die Botschaft des Bundesrates betreffend den Rückkauf der schweizerischen Hauptbahnen vom 25. März 1897, Bbl 1897, II, 258 f.; Schollenberger, Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart, 236 f.

[1]) Bbl 1883, I, 267; BG VII, 109.

fernung der Nonvaleurs aus den Bilanzen. Streitigkeiten betreffend die Anwendung des Rechnungsgesetzes entschied das Bundesgericht. Dabei hatte der Bund zu klagen und zu beweisen.

Eine zweite Etappe der Vorbereitungsmassnahmen zum Rückkauf bildeten die 1887 und 1888 stattgefundenen Verhandlungen des Bundesrates über den Ankauf der Nordostbahn samt den sogenannten Moratoriumslinien, d. h. derjenigen Linien, zu deren Bau sich die Nordostbahn vertraglich verpflichtet hatte, und für deren Ausführung ihr bei ihrer Krise (1878) Stundung gewährt worden war. Der Bundesrat wollte im Falle der Übernahme der Nordostbahn von den Moratoriumslinien nur diejenigen bauen, für welche der Bund seinerzeit die Konzessionen erteilt hatte. Dies war nicht geschehen für den zugerischen Teil der Linie Thalwil-Zug. In der beteiligten Landesgegend entstand ob dieser Stellungnahme des Bundes grosse Aufregung. Der Bundesrat musste sich überzeugen, dass angesichts dieser Sachlage die Bundesversammlung sich mit dem geplanten Vorgehen kaum einverstanden erklären würde und brach daher die Verhandlungen mit der NOB ab.

Der Bund suchte nun nach diesem gescheiterten Verstaatlichungsversuch auf einem andern Wege zum Ziele zu gelangen, indem durch Bundesbeschluss vom 27. Juni 1890 (BG XI, 711) vom Kanton Bern 30,000 Prioritätsaktien der JS angekauft wurden zum Preise von Fr. 600 per Aktie. Das Recht zu diesem Vorgehen war schon durch Art. 6 des Rechnungsgesetzes von 1883 geschaffen worden [1]). Danach konnte der Bund selbst als Teilhaber in eine Bahngesellschaft eintreten und an deren Verwaltung teilnehmen. Der Staat durfte gemäss Art. 6 RG für jede Aktie in der Generalversammlung eine Stimme abgeben, mit Wegfall der Beschränkung von Art. 640 [2] OR, wonach kein einzelner Aktionär mehr als den fünften Teil der sämtlichen vertretenen Stimmen in sich vereinigen darf. Das durch das Eisenbahngesetz gewährte Rückkaufsrecht sah dagegen nur den Fall vor, dass eine Bahn in ihrer Gesamtheit vom Bunde übernommen wurde. Die Eidgenossenschaft wurde durch diese Aktienerwerbung zum Grossaktionär der JS, und konnte nun im grössten Eisenbahnnetz des Landes diejenige Stellung einnehmen, die den Landesinteressen allein entsprach. Die Übermacht der bei der JS beteiligten Kantone Bern, Freiburg, Waadt und Wallis war damit gebrochen, und der zentralistischen Eisenbahnpolitik des Bundes, wenigstens in der Westschweiz, der Weg geebnet. Noch im gleichen Jahr und 1891 erfolgten weitere Ankäufe von Aktien der JS.

[1]) Bbl 1890, III, 87.

Eine weitere Aktion in der Richtung der Eisenbahnverstaatlichung bildete der gescheiterte Versuch des Ankaufes der SCB im Jahre 1891. Der Bundesrat beantragte der Bundesversammlung, entweder 50,000 Centralbahnaktien anzukaufen oder ihm die Ermächtigung zu geben, das ganze Unternehmen zu erwerben [1]), worüber bereits ein Vertrag mit der SCB abgeschlossen war. Durch Bundesbeschluss vom 25. Juni 1891 entschied sich die Bundesversammlung für den Gesamterwerb. Das Volk versagte jedoch in der Abstimmung vom 6. Dezember gleichen Jahres diesem Beschluss seine Sanktion, teils weil der Preis für die Centralbahn zu hoch erschien (Fr. 842 pro Aktie), teils weil die lokalen Interessen eine zu starke Rolle spielten.

Schon im Januar 1892 wurde dann der Bundesrat durch die Motion Curti und Genossen eingeladen, über die Eisenbahnfrage weiter allseitige Untersuchungen zu veranstalten und über die Art und Weise von Eisenbahnreform und Rückkauf Bericht und Antrag zu erstatten. Die eingehenden Untersuchungen dieser Frage führten zur letzten und wichtigsten Massnahme des Bundes in der Vorbereitung der Verstaatlichung zum Erlass des zweiten und verschärften Rechnungsgesetzes vom 27. März 1896 (BG XV, 517). Durch dasselbe sollte vor allem zwei Hauptmängeln des bisherigen Rechnungsgesetzes abgeholfen werden [2]). Nach den Konzessionen hatte der Rückkauf von Bahnen, die auf verschiedenen Konzessionen beruhten, linienweise stattzufinden. Behufs Feststellung des Rückkaufspreises waren die Bahngesellschaften verpflichtet, für jede Konzessionsstrecke besondere Rechnung zu führen, welche Pflicht aber nie befolgt worden war. Durch das neue Rechnungsgesetz werden nun die Bahnunternehmungen zur linienweisen Ausscheidungen ihrer Rechnungen veranlasst. In zweiter Linie bezweckt das Gesetz, die Bahnen zur Anfertigung besonderer Ausweise über Reinertrag und Anlagekapital „im Sinne der Konzessionen“ zu verpflichten, unter Androhung zwangsweiser Zusammenlegung der Konzessionen im Unterlassungsfall. Dadurch soll schon vor dem Rückkauf über die Begriffe des Reinertrages und des Anlagekapitals Klarheit erlangt und dieselben „in einer für die Bahnen beim Rückkauf verbindlichen Weise“ festgelegt werden. Über alle bei Auslegung der Rückkaufsbestimmungen entstehenden Streitigkeiten soll das Bundesgericht entscheiden an Stelle der in den Konzessionen vorgesehenen schiedsgerichtlichen Erledigung. Zudem wird den Bahnen die Klägerrolle und damit die Beweislast überbunden, wenn sie sich den Verfügungen des Bundesrates betreffend die Ertrags- und Kapitalausweise nicht unterziehen wollen, oder

[1]) Bbl 1891, I, 716; II, 841; III, 734.
[2]) Bbl 1895, IV, 53.

wenn die vom Bundesrat mit den Bahngesellschaften anzubahnenden Verständigungen über die Grundsätze der Berechnung des Reinertrages und des Anlagekapitals zu keinem Resultat führen. Die materiellen, d. h. rechnerisch-technischen Vorschriften, speziell die Bestimmungen über das Baukonto und den Erneuerungsfonds, stellen eine Bestätigung und Verschärfung des bisherigen Rechtes dar.

4. Das Rückkaufsgesetz von 1897.

Nachdem so der Rückkauf genügend vorbereitet war, wurde am 15. Oktober 1897 von der Bundesversammlung das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen (BG XVI, 553 f.), kurz Rückkaufsgesetz genannt, erlassen. Durch Art. 1 dieses Gesetzes wird das Recht und die Pflicht des Bundes statuiert zur Erwerbung derjenigen schweizerischen Eisenbahnen, welche wegen ihrer volkswirtschaftlichen oder militärischen Bedeutung dem Interesse der Eidgenossenschaft oder eines Teils derselben dienen und deren Erwerbung ohne verhältnismässige Opfer möglich ist. Der Bund hat also nicht nur das Recht zu diesem Vorgehen, sondern auch die Pflicht; denn es heisst im Gesetz: „Der Bund wird . . .“ Der Indikativ bedeutet aber in Organisationsbestimmungen immer einen Imperativ. Die Voraussetzungen, unter welchen die Bahnen vom Bund erworben werden können und müssen, sind dieselben, unter welchen der Bund gemäss Art. 23 BV öffentliche Werke unterstützen und errichten kann.

In Art. 2 wird der Gegenstand der Erwerbung festgestellt. Danach erwirbt der Bund für einmal die fünf Hauptbahnen der Schweiz, nämlich die VSB, die NOB und die SCB, die beiden letzten mit Inbegriff ihrer Anteile an den gemeinschaftlichen Bahnen (Basel-Brugg, Brugg-Rothkreuz) und der im Miteigentum der SCB, NOB und der Einwohnergemeinde Bremgarten stehenden Linie Wohlen-Bremgarten, die JS und die GB. Der Bund kann aber gemäss Art. 3 auch noch andere Bahnen erwerben unter den Voraussetzungen von Art. 1. Ferner hat der Bund das Recht, den Betrieb von Nebenbahnen zu übernehmen und in die zwischen Hauptbahnen und Nebenbahnen etwa bestehenden Betriebsverträge einzutreten (Art. 5). Ja selbst zur Erwerbung von Nebenbahnen wird der Bund in Art. 4 ermächtigt. Dazu ist dann allerdings ein besonderes Bundesgesetz nötig, weil eben die Voraussetzungen von Art. 1 nicht vorhanden sein werden. Schliesslich ist der Bund nach Art. 1 [2] auch noch berechtigt, die Nebengeschäfte einer Eisenbahn und deren Beteiligungen bei Nebenbahnen zu übernehmen.

Hinsichtlich des Weges der Verstaatlichung sind zwei Arten der Erwerbung von Eisenbahnen durch den Bund möglich. Einmal der konzessionsgemässe Rückkauf, der in Art. 2 [1] Rkg, 27 EG, 3, 20 und 21 RG, sowie in den Konzessionen (Konzessionsschema Art. 30) [1]) vorgesehen ist. Das ist die hoheitliche Erwerbung. Die zweite Art ist der freihändige Rückkauf, d. h. die vertragliche Erwerbung, wozu der Bundesrat unter der Bedingung der Zustimmung der Bundesversammlung durch Art. 2 [4] Rkg ermächtigt wird.

Nach Erlass des Rückkaufsgesetzes hatte der Bundesrat, gewitzigt durch das Schicksal des Kaufvertrages mit der SCB, die Absicht, durch konzessionsgemässen Rückkauf zum Ziel zu gelangen. Das bei dieser Erwerbungsart zu beobachtende Verfahren erwies sich aber als zu kompliziert und wegen der vielen langwierigen Prozesse, welche es zur Folge gehabt hätte, zu zeitraubend. Der Bundesrat kam daher dazu, es noch einmal mit dem freihändigen Rückkauf zu versuchen, und es wurden dann auch in der Tat sämtliche fünf Hauptbahnen auf diese Weise vom Bund erworben [2]). Gemäss Art. 6 [1] Rkg vollzog sich der Eigentumsübergang in bezug auf die erworbenen Bahnen am konzessionsgemässen oder vertraglich festgesetzten Termin. Der Betrieb für Rechnung des Bundes begann bei der SCB, NOB und VSB am 1. Januar 1901, der Linie Wohlen-Bremgarten am 1. Januar 1902, der JS am 1. Januar 1903 und der GB am 1. Mai 1909. Dabei war die Beobachtung der für die Eigentumsübertragung von Liegenschaften sonst notwendigen Formen nicht erforderlich gemäss Art. 6 [1] Rkg.

Durch das Rückkaufsgesetz tatsächlich veranlasst worden ist das 1899 erlassene sogenannte Nebenbahnengesetz (BG XVIII, 42). Rechtlich steht dasselbe im Zusammenhang mit dem Eisenbahngesetz, und zwar bildet es ein Sondergesetz betreffend eine Spezialart von Bahnen, die Nebenbahnen. Es hat als Hauptzweck die Förderung der Entstehung von Nebenbahnen, welche für die Alimentation des Bundesbahnnetzes einen nicht unbedeutenden Faktor bilden. Die durch das genannte Gesetz für die Nebenbahnen geschaffenen günstigern Existenzbedingungen bestehen in Erleichterungen betreffend den Bau und Betrieb und das Rechnungswesen.

---

[1]) Oetiker, 59.

[2]) Betreffend SCB vgl. BG XVIII, 417; NOB XVIII, 918; VSB XIX, 68; Anteil von Bremgarten XIX, 77; JS XIX, 806; betreffend GB vgl. Bbl 1911, IV, 63.

I. Die Rechtsstellung der Schweizerischen Bundesbahnen.

1. Im allgemeinen.

a. Rechtliche Natur.

Es handelt sich hier um die Frage, ob die Bundesbahnen ein eigenes Rechtssubjekt oder bloss einen Zweig der Bundesverwaltung darstellen. Zur Beantwortung dieser Frage ist zuerst festzustellen, unter welche Art von Verbandspersönlichkeiten, denn nur um solche kann es sich natürlich handeln, die Bundesbahnen eventuell zu subsumieren wären im Falle der Bejahung der Frage. Erst an Hand dieser Feststellung ist dann weiter zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen die eine oder andere Art von juristischen Personen besteht, bei den Bundesbahnen erfüllt sind.

Man unterscheidet in der Theorie zwei Arten von Verbandspersonen: Die Korporationen und die Stiftungen oder Anstalten. Unter einer Korporation ist zu verstehen eine Verbindung mehrerer natürlicher Personen zu einer Einheit zur Erreichung eines bestimmten Zweckes. Eine Stiftung ist die einem besondern Zwecke gewidmete und selbständige Anstalt, beziehungsweise Vermögensmasse. Alle Verbände sind entweder öffentlich- oder privatrechtlicher Natur. Das Wesen speziell der öffentlichrechtlichen Verbände ist sehr streitig. Auf alle diesbezüglichen Theorien einzugehen liegt ausserhalb des Rahmens dieser Arbeit. Es sei hier nur die Ansicht von Rosin [1]) erwähnt, welche auch diejenige des Bundesgerichtes ist [2]). Danach liegt das Wesen der öffentlichrechtlichen juristischen Personen darin, dass sie dem Staate gegenüber zur Erfüllung ihres Zweckes kraft öffentlichen Rechtes verpflichtet sind. Zumeist wird aber nicht nur auf dieses Kriterium allein, sondern auf die Gesamtheit der Umstände abzustellen sein [3]). Dass die Bundesbahnen, wenn sie überhaupt eine juristische Person sind, eine solche des öffentlichen Rechtes sind, ist klar; denn ihr gesamtes Sozialrecht und der Rechtssatz, der ihnen Persönlichkeit beilegen würde, gehörten dem öffentlichen Bundesrecht, und zwar speziell dem Bundesverwaltungsrecht an.

Bei Anwendung der Kriterien der öffentlichen Korporation auf die Bundesbahnen ergibt sich nun, dass dieselben keine Körperschaft darstellen, denn ein Hauptmerkmal der Korporation, die Personenmehrheit, fehlt. Es bleibt also noch zu untersuchen, ob die Bundesbahnen eine öffentliche Anstalt sind oder überhaupt keine juristische Person.

[1]) A. a. O., 18 f.
[2]) BE 23, 1773.
[3]) Gierke, I, 619.

Eine öffentliche Anstalt ist eine vom Gemeinwesen (Staat, Gemeinde usw.) errichtete Anstalt mit eigenem Vermögen und unabhängiger Verwaltung [1]). Aus diesem Begriff ergeben sich drei Begriffsmerkmale: Errichtung durch das Gemeinwesen, eigenes Vermögen und selbständige Verwaltung. Bei der Prüfung, ob diese drei Kriterien bei den Bundesbahnen vorhanden sind, ergibt sich nun allerdings, dass die erste Voraussetzung, nämlich die Errichtung durch das Gemeinwesen, erfüllt ist; denn die Bundesbahnen sind ja durch den Bund, der im Bundesstaat zweifellos ein Staat ist, errichtet, beziehungsweise erworben worden. Den beiden andern Kriterien wird aber durch das Rückkaufsgesetz, das die Stellung der Bundesbahnen bestimmt, kein Genüge geleistet. Sie besitzen einmal kein eigenes Vermögen. Der Beweis hierfür ergibt sich aus verschiedenen Artikeln des Rückkaufsgesetzes [2]). In Art. 1 wird bestimmt, dass der Bund Eisenbahnen, bei denen die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, für sich erwerben und unter dem Namen „Schweizerische Bundesbahnen“ auf seine Rechnung betreiben wird. Dadurch ist sehr deutlich gesagt, dass der Bund die in Art. 2 [2] aufgezählten Hauptbahnen durch den Rückkauf in sein Eigentum bringen wollte und nicht in dasjenige einer andern Rechtspersönlichkeit. Diese Absicht ist auch ersichtlich aus Art. 6 [1], der besagt: „Der Übergang des Eigentums an den vom Bund erworbenen Eisenbahnen . . . .“ Art. 4 spricht vom eventuellen Erwerb weiterer Bahnen durch den Bund. In Art. 9 heisst es: „Mit dem Übergang einer Bahn an den Bund . . . .“ Ebenso ist in Art. 13 B, Ziff. 3 *b*, vom Eintritt des Bundes in Betriebsverträge der Hauptbahnen die Rede. Wenn in Art. 8 bestimmt wird, dass das Rechnungswesen der Bundesbahnen vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu halten ist, so wird dadurch den Bundesbahnen nicht eigenes Vermögen zugewiesen, sondern diese Ausscheidung geschieht aus verwaltungstechnischen und politischen Gründen. Nach Art. 7 [1] werden die zum Ankauf, Bau und Betrieb der Bahnen nötigen Geldmittel durch Emission von Anleihen aufgebracht, deren Schuldner der Bund ist. Dieser haftet auch für die gesamten Verbindlichkeiten der Bundesbahnen. Es ist dies zwar nirgends ausdrücklich bestimmt, geht aber allgemein aus der Stellung hervor, welche das Rückkaufsgesetz den Bundesbahnen anweist. Dazu kommt noch die Tatsache, dass die Anleihenstitel der Bundesbahnen nur die Unterschriften des Vorstehers des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, des eidgenössischen Staatskassiers und

[1]) Gierke, Grundzüge des Deutschen Privatrechtes in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorff, I, 467.
[2]) BE 29, I, 194.

des Wertschriftenverwalters tragen. Die Unterschrift eines Mitgliedes der Generaldirektion der Bundesbahnen fehlt. Die Titel sind also in gleicher Weise gezeichnet wie bei andern Anleihen des Bundes [1]). Der Bund ist es schliesslich auch, der als Rechtsnachfolger der JS, gemäss Art. 49 [1], die Verpflichtungen derselben betreffend den Simplondurchstich übernimmt.

Von einem Eisenbahnfiskus mit besonderer Rechtspersönlichkeit, wie ihn Affolter [2]) annimmt, kann also keine Rede sein. Der eidgenössische Fiskus umfasst im Verhältnis nach aussen rechtlich auch das Vermögen der Bundesbahnen. Und zwar gehört dieses grundsätzlich zum Finanzvermögen des Bundes, d. h. derjenigen Güter des Staates, welche ihm als Einnahmequellen dienen [3]). Den Gegensatz dazu bildet das Verwaltungsvermögen als Inbegriff derjenigen Staatsgüter, welche zur Benutzung für öffentliche Zwecke bestimmt sind. Das Finanzvermögen kann seinerseits bestehen aus Aktivkapitalien, Domänen und gewerblichen Unternehmungen des Staates (Staatsbetriebe), zu welch letztern die Bundesbahnen zu zählen sind. Diese werden nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben, und die Vorschriften des privaten Eigentumsrechtes sind im wesentlichen auf dieselben anwendbar. Das Vermögen der Bundesbahnen steht im Eigentum des Bundesfiskus, d. h. des Bundes als Privatrechtssubjekt. Der finanzielle Gesichtspunkt ist aber bei der Verwaltung von Finanzvermögen nicht immer der allein massgebende, sondern gerade die gewerblichen Unternehmungen des Staates dienen oft der Allgemeinheit, d. h. den Interessen des Volkes. Manche Staatsbetriebe, wie z. B. Post und Telegraph, Staatseisenbahnen, haben die Neigung, in Verwaltungsvermögen überzugehen, insofern als der Zweck, dem sie dienen, nach und nach als öffentliches Bedürfnis anerkannt wird. Sie erscheinen dann weniger als Finanzquelle des Staates und nähern sich vielmehr dem Vermögen bestimmt zu öffentlichen Zwecken. Der öffentliche Zweck, der bei den Bundesbahnen in Betracht kommt, ist derjenige der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossenschaft (Art. 2 BV), die durch Beseitigung der beim Privatbahnsystem bestehenden Nachteile für die Volkswirtschaft sehr gefährdet wird. Wieland [4]) ist der Ansicht, dass die gewerblichen Unternehmungen von Gemeinwesen zurzeit eine Mittelstellung zwischen privaten und öffentlichen Sachen einnehmen. Die Bundesbahnen bilden denn auch tatsächlich gegenwärtig und wahrscheinlich noch auf längere Zeit keine Einnahmequelle des Bundes. Aber auch rechtlich stellen die Bundesbahnen keine Bundesfinanzquelle dar; denn nach Abs. 2 und 3 von Art. 8 Rkg soll der Reingewinn derselben nicht in die Bundeskasse abgeführt werden, sondern insbesondere verwendet werden für Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschuld, dann zur Speisung des Reservefonds, und schliesslich zur Hebung und Erleichterung des Verkehrs, insbesondere zur Herabsetzung der Personen- und Gütertarife, und zur Erweiterung des Bahnnetzes. Dass die Bundesbahnen kein reines Finanzvermögen mehr sind, zeigt sich auch darin, dass solches in der Regel von der Verwaltung veräussert werden kann, im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen. Es ist aber klar, dass die Bundesbahnen ganz oder teilweise nur durch Gesetzgebungsakt veräussert werden könnten. Die preussischen Staatsbahnen sind dagegen reines Finanzvermögen; denn sie bilden eine wichtige Einnahmequelle des Staates, aus der neben der Eisenbahnschuld auch die übrige Staatsschuld verzinst und getilgt wird [1]).

Da das Vermögen der Bundesbahnen nach Art. 8 [1] Rkg aber rechnungsgemäss von der übrigen Vermögensmasse des Bundes getrennt werden muss, um es seinem bestimmungsgemässen Zweck zu erhalten, kann man vielleicht doch von einem Bundesbahnfiskus sprechen, wie man z. B. auch einen Postfiskus annehmen kann [2]). Mehrere selbständige, d. h. als Privatrechtssubjekte geschaffene Spezialfisci des Bundes dürfen aber deswegen nicht angenommen werden. Es sind dies nur Bezeichnungen des einheitlichen Bundesfiskus mit bezug auf einzelne Vermögensmassen oder Verwaltungszweige.

Im Verhältnis zum übrigen Vermögen des Bundes stellt das Vermögen der Bundesbahnen ein sogenanntes Sondervermögen dar [3]). Dieses gehört zu den unkörperlichen Gesamtsachen und besteht darin, dass sich Teilinbegriffe eines Gesamtvermögens (hier des Bundes) zu einem besondern Vermögenskomplex zusammenschliessen. Der Qualifikation des Bundesbahnvermögens als Sondervermögen des Bundes entspricht auch die relative Selbständigkeit, welche der Bundesbahnverwaltung in der gesamten Bundesverwaltung zukommt. Ferner spricht für die Annahme eines Sondervermögens Art. 8 Rkg, der bestimmt, dass das Rechnungswesen der Bundesbahnen vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu halten ist, und dass der Reinertrag nur für ganz bestimmte, oben genannte Zwecke verwendet werden darf.

Wenn nun eine Sonderung des Bundesvermögens in mehrere Vermögensinbegriffe stattgefunden hat, wie sie hier hinsichtlich der Bundesbahnen vorliegt, so sind

[1]) Wiedemann, 61.
[2]) A. a. O., 222.
[3]) Mayer, II, 282; Laband, IV, 346; A. M.: Arndt, 436.
[4]) A. a. O., 76.

[1]) Hue de Grais, 628.
[2]) Laband, a. a. O., IV, 333.
[3]) Gierke, 57 f.; I, 636.

die dem Bundesbahnvermögen zugehörigen Schulden ordnungsmässigerweise aus dessen Aktivbestandteilen zu decken. Durch die Haftung des Bundesbahnvermögens für die auf ihm lastenden Schulden wird aber die Haftung des übrigen Bundesvermögens nicht ausgeschlossen, sondern neben den Bundesbahnen haftet für deren Verbindlichkeiten auch der Bund. Umgekehrt haftet mangels einer gegenteiligen Bestimmung das Bundesbahnvermögen als Vermögen des Bundes auch für dessen Schuld, zum mindesten subsidiär.

Es erhebt sich nun die Frage, ob die Bundesbahnen verpfändet werden können. Regelsberger [1]) und mit ihm Wieland [2]) sind der Meinung, dass bei Unternehmungen, die von einem Gemeinwesen betrieben werden, welche für die Befriedigung eines unentbehrlichen öffentlichen Bedürfnisses dienen und deren Betrieb nicht ohne Gefahr für die Allgemeinheit Privaten überlassen werden kann, die Pfändung auf das reine Einkommen beschränkt sei. Das Bundesgesetz über die Verpfändung und Zwangsliquidation von Eisenbahnen von 1874 (BG I, 121 f.) huldigt einer strengern Auffassung, indem nach Art. 48 desselben seine Bestimmungen, soweit sie die Verpfändung betreffen, auch Anwendung finden auf Staatsbahnen. Die Liquidation hingegen soll sich beschränken auf die Versteigerung des Pfandobjektes [3]). Das übrige Staatsvermögen wird also nicht mitliquidiert. Den Gläubigern bleibt aber für die durch die Liquidation der verpfändeten Staatsbahnen nicht gedeckte Forderung ihr Recht gegen den Fiskus vorbehalten. Der Anwendung dieses Gesetzes auf die Bundesbahnen steht nichts entgegen, und unmöglich wäre der Fall auch nicht, dass der Bund, um Geld zu bekommen, in einer Periode starker wirtschaftlicher Depressionen, oder wenn sein Kredit sonst sich verschlechterte, seine Eisenbahnen verpfänden würde. Der Bundesrat scheint sich des juristischen Charakters des Vermögens der Bundesbahnen nicht ganz klar zu sein; denn er bezeichnet in seiner Botschaft betreffend Genehmigung der Berichte des Verwaltungsrates und der Generaldirektion der Bundesbahnen über die Geschäftsführung und die Rechnung von 1904 [4]) die Bundesbahnen als öffentliches Gut. Ich habe bereits dargetan, dass die Bundesbahnen grundsätzlich zu den Privatsachen und nicht zu den öffentlichen Sachen gehören. Von öffentlichem Gut könnte man nur insofern sprechen, als die Bundesbahnen im Eigentum einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes, des Bundes als Privatrechtssubjekt, stehen.

[1]) A. a. O., I, 741.
[2]) A. a. O., 76.
[3]) Vollenweider, 39, 76.
[4]) Bbl 1905, III, 367.

In der gleichen Botschaft bemerkt der Bundesrat, dass wenn man den Bundesbahnen die Qualität einer juristischen Person erteilte, sie zu einer „Privatrechtsperson“ umgestaltet würden. Diese Ansicht ist aber meines Erachtens unrichtig. Wenn man den Bundesbahnen Rechtspersönlichkeit verleihen würde, so könnte es sich nur um eine juristische Person des öffentlichen Rechtes handeln, wie oben bereits gezeigt wurde. Im Verkehr mit Privaten, der sich auf dem Fusse der Gleichberechtigung vollzieht, wären allerdings die Bundesbahnen dem Privatrecht unterworfen, wie es der Staat als Fiskus ist. Aber auch dann ist von einer „ökonomischen Überführung der Bundesbahnen in die Hand von Privatpersonen“, wie dies die Umgestaltung der Bundesbahnen zu einer juristischen Person nach der bundesrätlichen Ansicht zur Folge hätte, noch keine Rede.

Aber auch die Verwaltung der Bundesbahnen ist nicht so ausgestaltet, dass man daraus auf die Rechtspersönlichkeit derselben schliessen könnte. Gemäss Art. 12 [1] Rkg bildet die Verwaltung der Bundesbahnen eine besondere Abteilung der Bundesverwaltung. Art. 13 normiert die Kompetenzen der Oberleitung der Bundesbahnen: Bundesversammlung und Bundesrat. Einzig bei Art. 15, der die besondern Organe der Bundesbahnverwaltung bestimmt, könnte man versucht sein, zu behaupten, die Bundesbahnen hätten eine unabhängige Verwaltung. Es ist die Aufgabe eines andern Abschnittes dieser Abhandlung, zu zeigen, dass die Bundesbahnen, trotzdem sie einen eigenen Verwaltungsorganismus bilden, doch nicht von der bundesrätlichen Verwaltung losgelöst sind. Die Tatsache, dass die Bundesbahnen unter der bundesrätlichen Verwaltung stehen, schliesst zwar die Möglichkeit nicht aus, dass sie eine juristische Person sein könnten [1]). Es wäre dies eine Ausnahme von der oben für die Existenz einer öffentlichen Anstalt nötigen Bedingung der selbständigen Verwaltung. Ein Beispiel für eine Anstalt, die völlig unter staatlicher Verwaltung steht und doch ein eigenes Rechtssubjekt darstellt, ist die zürcherische Brandassekuranzanstalt.

Aus den Gesetzesmaterialien kann zur Unterstützung der Auffassung der Bundesbahnen als juristischer Person nichts herangezogen werden. Der Bundesrat berührt in der Rückkaufsbotschaft die Frage mit keinem Wort. In der Bundesversammlung waren zwar die Ständeräte Wirz und von Arx der Ansicht, dass den Bundesbahnen Rechtspersönlichkeit zukomme, aber aus ganz unzureichenden Gründen. Scherb war der gleichen Meinung, wollte aber immerhin die Frage der Entscheidung des Bundesgerichtes überlassen. Im übrigen ging die Auf-

[1]) Schollenberger, Kommentar, 512.

fassung des Ständerates [1]) durchaus dahin, dass durch das Rückkaufsgesetz den Bundesbahnen keine Rechtspersönlichkeit verliehen werde (Voten von Geel und Scherrer). Im Nationalrat scheint man über die Frage von Anfang an ausser Zweifel gewesen zu sein; denn sie wurde dort gar nicht erörtert. Nur anlässlich der Debatte betreffend die Übertragung der Simplonkonzession seitens Italien auf den Bund (1903) stellte Nationalrat Ador die Behauptung auf, die Bundesbahnen seien eine „personnalité juridique et morale distincte de la Confédération“ [2]). Wenn dies übrigens auch die Meinung der Bundesversammlung gewesen wäre, so würde das doch nicht gegen die hier vertretene Ansicht sprechen. Denn angesichts der Tatsache, dass den Bundesbahnen im Rückkaufsgesetz die Rechtspersönlichkeit nicht verliehen wird, könnte man nicht aus der bei Erlass des Gesetzes in der gesetzgebenden Behörde herrschenden Auffassung das Gegenteil ableiten, weil dies einer richtigen Auslegung des Gesetzes widersprechen würde [3]).

Hätten Bundesrat und Bundesversammlung die Absicht gehabt, die Bundesbahnen als juristische Person ins Leben zu rufen, so wäre dies wohl gemäss der Praxis der Räte ausdrücklich statuiert worden. Als es sich 1896 um die Errichtung einer Bundesbank handelte, wurde derselben im Entwurf des Bundesrates und nachher auch im Gesetz (Art. 1) das Recht der juristischen Person zuerkannt [4]). In gleicher Weise sollten die öffentlichen Krankenkassen gemäss dem verworfenen Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1900 (Art. 16) Persönlichkeit besitzen. Ebenso wurde im Bundesgesetz betreffend die gebrannten Wasser (BG XVIII, 304) in Art. 19 der eidgenössischen Alkoholverwaltung das Recht der Persönlichkeit verliehen.

Das eidgenössische Justizdepartement hat auch in einem Gutachten von 1899 [5]) diese Praxis bestätigt. In demselben wird betont, dass die öffentlichrechtliche Persönlichkeit gemäss Bundesrecht auf zwei Arten erworben werden kann. Entweder bestimmt der Bund durch Gesetz (BV 85, Ziff. 1), dass eine zu errichtende oder schon bestehende Bundesinstitution das Recht der Persönlichkeit besitze. Oder es wird ein Bundesgesetz erlassen, das die nähern Voraussetzungen enthält, unter denen ein Bundesorgan einer Bundesinstitution oder einem Vermögenskomplex des Bundes das Recht der Persönlichkeit verleihen kann.

Einzig daraus, dass Art. 12 [2] Rkg bestimmt, die Beamten und Angestellten der Bundesbahnen unterstehen der für die Bundesbeamten geltenden Gesetzgebung, könnte der Schluss gezogen werden, dass den Bundesbahnen Rechtspersönlichkeit zukomme. Diese Bestimmung könnte nur dann begreiflich erscheinen, wenn die Bundesbahnbeamten nicht zu den eigentlichen Bundesbeamten gehören würden. Allein dieser Grundsatz wurde jedenfalls deswegen ins Gesetz aufgenommen, um alle Zweifel darüber zu heben, welche sich bei der ausnahmsweisen grössern Selbständigkeit der Bundesbahnverwaltung in bezug auf die Bundesbahnbeamten erheben könnten.

Die Bemerkung im Bericht der ständerätlichen Kommission betreffend die Genehmigung des Budgets der Bundesbahnen [1]), dass letztere eine Stiftung mit der Generalbürgschaft der Eidgenossenschaft seien, glaube ich, durch obige Ausführungen widerlegt zu haben. Dass, wie es im gleichen Bericht heisst, die Bundesbahnen wirtschaftlich eine ziemlich weitgehende Selbständigkeit besitzen, soll damit aber nicht bestritten werden.

Aus der Tatsache, dass die Bundesbahnen keine juristische Person, beziehungsweise öffentliche Anstalt, sind, sondern eine, wenn auch mit ausnahmsweise grosser Selbständigkeit ausgerüstete Abteilung der Bundesverwaltung [2]), ergeben sich nun wichtige Konsequenzen. Infolge der Einheit der Rechtspersönlichkeit des Bundes ist es ausgeschlossen, dass zwischen den verschiedenen Verwaltungszweigen (stationes fisci) ein und desselben Rechtssubjektes Rechtsgeschäfte abgeschlossen werden [3]); denn ein Rechtssubjekt kann nicht Verpflichtungen gegen sich selbst haben, nicht mit sich selbst einen Vertrag schliessen. Es ist nur eine Fiktion, wenn die einzelnen stationes fisci miteinander wie selbständige Rechtssubjekte verkehren. Es geschieht dies im Interesse der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Übersichtlichkeit der ganzen Staatsverwaltung [4]). Die einzelnen Vermögensmassen des Staates müssen auch rechnungsmässig, nicht nur der Substanz nach, voneinander gesondert werden, um sie ihrem bestimmungsgemässen Zweck zu erhalten. Schliesst eine Abteilung der Bundesverwaltung mit einer andern, z. B. mit der Bundesbahnverwaltung, einen Vertrag oder eine Vereinbarung ab, so ist dies nichts anderes als eine Verwaltungsanordnung. Die Tätigkeitssphären zweier Bundesverwaltungsbehörden werden dadurch abgegrenzt. Man gibt dieser verwaltungsrechtlichen Abgrenzung dann die Form eines Vertrages [5]). Materiell aber liegt kein Vertrag vor; denn die begrifflichen Voraussetzungen desselben sind zwei verschiedene, sich selbständig gegen-

[1]) StB VII, 441, 527, 612 f.
[2]) StB XIII, 919.
[3]) Vgl. unten S. 25.
[4]) Bbl 1896, III, 681; 1899, IV, 859.
[5]) von Salis, III, Nr. 1380.

[1]) Bbl 1902, IV, 370.
[2]) So auch Egger, 204.
[3]) Artikel Fiskus im H. d. St., IV, 327.
[4]) Laband, IV, 333.
[5]) Wiedemann, 62.

überstehende, in ihrem Willen übereinstimmende Rechtssubjekte [1]).

Immerhin können im Verhältnis der verschiedenen Vermögensmassen des Bundes untereinander Schuldverhältnisse bestehen, kraft deren eine Vermögensmasse zugunsten der andern belastet ist, und somit ein Bestandteil der einen in einem Aktivbestandteil der andern wieder erscheint [2]). Bundesverwaltungsrechtliche Verständigungen müssen nicht die Form eines Vertrages annehmen, weil eine höhere Verwaltungsinstanz, die befugt gewesen wäre, beide Bundesverwaltungszweige durch eine Verwaltungsverfügung zu binden, in der Bundesverwaltungsorganisation fehlt [3]). Es wird unten zu beweisen versucht, dass die Bundesbahnen eine Abteilung der bundesrätlichen Verwaltung bilden. Die einzelnen Verwaltungszweige haben aber im Rahmen ihrer Kompetenz das Recht, sich mit andern Zweigen der Bundesverwaltung zu verständigen, Abmachungen zu treffen über ihre Tätigkeitssphären, wo nicht schon durch Gesetz oder Verordnung eine klare Ausscheidung getroffen ist. Eine Verfügung der übergeordneten Behörden ist dazu nicht unbedingt nötig. Dagegen ist hierzu immerhin als Ausfluss ihres Aufsichtsrechtes die Genehmigung oder Vermittlung der vorgesetzten Behörde erforderlich. So ist denn auch z. B. der Vertrag zwischen der Postverwaltung und der Generaldirektion der Bundesbahnen betreffend die Beziehungen des Postdienstes zu der Bundesbahnverwaltung vom Bundesrat ratifiziert worden.

Der Übergang von Grundeigentum von der Bundesbahnverwaltung auf eine andere Abteilung der Bundesverwaltung vollzieht sich in der Weise, dass zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen eine Verständigung getroffen wird betreffend die Zuweisung des Grundstückes [4]). Diese wird dann im Grundbuch eingetragen, was hier, da kein Vertrag möglich ist, lediglich deklaratorische Bedeutung hat.

Aus den gleichen Gründen, wie Verträge, sind auch Kompensationen zwischen zwei Verwaltungsabteilungen desselben Rechtssubjektes, hier des Staates, unmöglich. Auch Dritte, die eine Forderung gegen den Bundesfiskus haben, werden nur aufrechnen können, wenn die Kasse der nämlichen Verwaltungsabteilung von ihnen etwas zu fordern hat. Die Ordnung des staatlichen Kassenwesens und die Notwendigkeit einer gesonderten Vertretung der verschiedenen Verwaltungszweige macht diesen Grundsatz erforderlich [5]). Wenn also der eidgenössischen Staatskasse geschuldet wird, so kann nicht mit einer Forderung gegen die Bundesbahnen aufgerechnet werden, da deren Rechnungswesen von demjenigen des Bundes ganz getrennt zu halten ist (Art. 8 [1] Rkg).

In der Praxis erfolgt die Begleichung von Forderungen, insbesondere von regelmässig entstehenden, zwischen den Bundesbahnen und Abteilungen der allgemeinen Bundesverwaltung in der Regel durch Vermittlung der Nationalbank oder auch im Postscheck- und Giroverkehr; nur ausnahmsweise wird durch Postanweisung oder in bar beglichen [1]).

Prozesse zwischen zwei stationes fisci sind unmöglich [2]), da beide Organe ein und desselben Rechtssubjektes sind und ihnen selbst nicht Persönlichkeit zukommt, was doch die Voraussetzung der Aktiv-, beziehungsweise Passivlegitimation ist. Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Abteilungen einer Staatsverwaltung sind auf administrativem Wege durch die Behörden zu erledigen, in der Bundesverwaltung durch den Bundesrat. Diesem steht gemäss Art. 21 des Bundesbeschlusses über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates von 1878 (BG III, 480) das Recht zu, Kompetenzfragen zwischen den Departementen zu entscheiden. Da, wie noch gezeigt werden wird, die Bundesbahnen vom Bundesrat nicht völlig losgelöst sind, sondern doch noch zur bundesrätlichen Verwaltung gehören, wenigstens was die oberste Leitung und Aufsicht anbetrifft, so sind Streitigkeiten zwischen Bundesbahnverwaltung und einer andern Abteilung der Bundesverwaltung durch den Bundesrat zu schlichten [3]). In einem Fall jedoch ist der Entscheid über Streitigkeiten zwischen zwei Verwaltungsabteilungen im Prozessweg durch den Richter möglich, nämlich wenn Streit herrscht über die Frage, welcher von den beiden Verwaltungsstellen eine Forderung gegen einen Dritten zusteht.

Prozesse, welche gegen die Bundesbahnen geführt werden, sind solche gegen den Bund. Wenn auch nominell gegen die Bundesbahnen geklagt wird, so ändert das an dieser Behauptung nichts, denn die Bezeichnung „S. B. B." ist ja nur gewissermassen die Firma, unter welcher der Bund seine Eisenbahn betreibt und verwaltet.

Wenn die Bundesbahnen als Kläger auftreten, so klagen sie nicht im eigenen Namen, sondern im Namen des Bundes [4]), von dessen Verwaltung sie eine Abteilung bilden. Es kommt der Bundesbahnverwaltung also Partei- und Prozessfähigkeit zu, wie jeder andern Abteilung der Bundesverwaltung, sofern dieselbe zur selb-

[1]) Regelsberger, I, 544.
[2]) Gierke, II, 69.
[3]) Usteri, 72.
[4]) Bbl 1905, II, 443; Egger, 204.
[5]) Vgl. dazu BG B § 395; H. d. St., l. c.

[1]) Mitteilung der Generaldirektion.
[2]) H. d. St., l. c.
[3]) A. M.: Usteri, 78, 79.
[4]) BE 31, II, 541.

ständigen Verausgabung von Beträgen in der Höhe des Streitwertes kompetent ist. Die Bemerkung der Generaldirektion der Bundesbahnen in dem Bericht über ihre Geschäftsführung pro 1905 [1]), die Kriminalkammer von Bern habe den Bundesbahnen zu Unrecht die Berechtigung abgesprochen, in eigenem Namen vor Gericht aufzutreten, ist daher unrichtig. Wem die gerichtliche Vertretung der Bundesbahnen zukommt, wird weiter unten dargestellt.

b. Domizil.

Trotzdem den Bundesbahnen die Qualität einer juristischen Person abgeht, haben sie nun doch, entsprechend ihrer grössern Selbständigkeit in der Bundesverwaltung, ein eigenes Domizil, an dem sie allein belangt werden können. Für die privaten Eisenbahngesellschaften wird das Domizil, gemäss Art. 8 [1] EG, jeweilen in der Konzession bestimmt (Konzessionsschema Art. 3). Die Bundesbahnen haben ihr Domizil, gemäss Art. 12 [3] Rkg, am Sitze der Generaldirektion, als welchen Art. 23 [3] Bern bestimmt.

In gleicher Weise wie die Privatbahnen, gemäss Art. 8 [2] EG, in jedem durch ihre Unternehmung berührten Kanton ein Domizil zu verzeigen haben, an welchem sie von den betreffenden Kantonseinwohnern belangt werden können, haben diese Pflicht, nach Art. 12 [4] Rkg, auch die Bundesbahnen. Die Domizilverzeigung geschieht nach vorheriger Verständigung mit der Kantonsregierung durch geeignete Publikation. In der Regel wird Domizil verzeigt bei dem Bahnhofvorstand der Bundesbahnstation des betreffenden Kantonshauptortes [2]).

Bei Vertragsabschlüssen mit den Bundesbahnen haben alle Personen, die nicht in der Schweiz, und bei Verträgen mit den Kreisdirektionen alle Personen, welche nicht in einem von den Linien des Kreises berührten Kanton domiziliert sind, am Sitze der vertragschliessenden Direktion Domizil zu verzeigen [3]). Bei Verträgen, welche von in der Schweiz wohnhaften Personen mit der Generaldirektion abgeschlossen werden, haben dieselben ihr Rechtsdomizil an demjenigen Kantonshauptort zu verzeigen, dessen Kantonsgebiet sie bewohnen. Das Gleiche gilt bei Verträgen mit Kreisdirektionen für Personen, welche in einem der Kantone wohnen, welche von den Linien des betreffenden Kreises berührt werden.

Bei dem zuständigen Gericht dieses vereinbarten Domizils ist die Vertragspartei bei privatrechtlichen Streitigkeiten von den Bundesbahnen einzuklagen. Es handelt sich hier um einen Fall der Wahl eines anderweitigen Domizils im Gegensatz zum festen Wohnsitz. Und zwar ist die Wahl dieses anderweitigen Wohnortes als Gerichtsstandort nicht eine kasuelle, sondern eine stationäre, d. h. der vereinbarte Gerichtsstand gilt für alle privatrechtlichen Streitfälle der vertragschliessenden Parteien. Dieser Verzicht auf den Schutz des ordentlichen Gerichtsstandes ist in Auslegung von Art. 59 BV als zulässig anzuerkennen.

c. Gerichtsstand.

In bezug auf den Gerichtsstand der Bundesbahnen ist zu unterscheiden zwischen der Zuständigkeit der Kantonalgerichte und derjenigen des Bundesgerichtes.

1. Zuständigkeit der Kantonalgerichte.

Als Gerichtsstand der Bundesbahnen kommt vor allem in Betracht, gemäss Art. 59 BV, derjenige des Domizils. Die Bundesbahnen können also einmal eingeklagt werden aus privatrechtlichen Beziehungen in Bern als dem rechtlichen Domizil der Bundesbahnverwaltung und Sitz der Generaldirektion (Art. 12 [3] Rkg). Ferner können die Bundesbahnen ins Recht gefasst werden an den Kantonshauptorten derjenigen Kantone, deren Gebiet ihre Bahnlinien berühren; denn an diesen Orten haben sie gemäss Art. 12 [4] Rkg ausserdem Domizil zu verzeigen. Es ist dies eine Erleichterung für die betreffenden Kantonseinwohner, welchen danach die Wahl zusteht, ob sie die Bundesbahnverwaltung direkt in Bern belangen oder dieselbe bei dem zuständigen Gerichte des Hauptortes des Kantons, in dem sie wohnen, einklagen wollen. Für Privateisenbahnen besteht, wie oben schon bemerkt, gemäss Art. 8 EG die gleiche Reglung. Das Bundesgericht hat nun entschieden [1]), dass dieser spezielle Gerichtsstand nur in Betracht komme für Klagen aus dem Betrieb der Eisenbahn in dem betreffenden Kanton, trotzdem der Bundesrat in der Botschaft zum Eisenbahngesetz von 1872 der Meinung war [2]), es solle dem Kläger freistehen, eine Gesellschaft auch an ihrem Hauptsitz zu belangen. Die Geltendmachung der Rechte des Aktionärs oder des Obligationärs der Gesellschaft könne dagegen nur vor dem zuständigen Gericht des Hauptsitzes der Unternehmung geschehen, da diese Klagen keinerlei Beziehungen hätten mit dem Betrieb der Eisenbahn in diesem oder jenem Teil des Netzes. Für die Bundesbahnen wird diese Auslegung wohl auch zutreffen. Art. 35, Ziff. 1, Rkg überbindet denn auch den Kreisdirektionen die gerichtliche Vertretung in denjenigen Angelegenheiten, deren Behandlung ihnen zusteht. Diese

[1]) Bbl 1906, III, 681.
[2]) Bbl 1902, I, 97; 1903, II, 697, III, 972.
[3]) Bbl 1904, III, 518.

[1]) BE 20, I, 438; 27, I, 30.
[2]) Bbl 1871, II, 667.

Angelegenheiten bestehen nun eben gerade in der Leitung des eigentlichen Betriebes der Bahn in dem betreffenden Kreise. Bei Streitigkeiten aus Angelegenheiten, welche in den Geschäftskreis der Generaldirektion fallen, muss dagegen am Hauptsitz der Bundesbahnen geklagt werden. Diese Ordnung des Gerichtsstandes entspricht derjenigen in Art. 4 [2] des Bundesgesetzes betreffend den Gerichtsstand für Zivilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden, von 1850 (BG 2, 73). Danach befindet sich der Gerichtsstand für Klagen gegen den Bund an demjenigen Ort, wo das Domizil der eidgenössischen Zentral- oder Kreisverwaltung ist, welche das betreffende Rechtsgeschäft abschloss, oder sich im Besitze der streitigen beweglichen Sachen befindet, oder deren Beamte und Angestellten die Handlungen begingen, aus welchen geklagt wird.

Bei dem zuständigen Gericht dieses Spezialdomizils können die Bundesbahnen bei Ansprüchen aus Unfällen bei Bau und Betrieb nicht nur von den betreffenden Kantonseinwohnern eingeklagt werden, sondern auch von nicht in dem gleichen Kanton wohnenden Schweizern und Ausländern. Dies ist der Sinn und Zweck des in Art. 19 des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes von 1905 (BG XXI, 382) geschaffenen Gewichtsstandes des Unfalls [1]).

Gemäss Art. 5 [1] des zitierten Bundesgesetzes betreffend den Gerichtsstand für Zivilklagen usw. können sich die Parteien durch Vereinbarung auch einem an sich nicht zuständigen Gericht unterwerfen. Danach wäre also ein Verzicht auch auf den genannten gesetzlichen, speziellen Gerichtsstand der Bahn möglich, wie überhaupt auf die in Art. 59 [1] BV ausgesprochene Gewährleistung des Gerichtsstandes des Domizils. Der Verzicht auf den speziellen Gerichtsstand gilt aber nicht für die Erfüllung von Obligationen ex lege, wie z. B. bei Haftpflicht infolge Unfalls [2]).

Gleich wie Art. 4 [1] des Gesetzes betreffend den Gerichtsstand usw. und Art. 8 [3] EG bestimmt auch Art. 12 [5] Rkg, dass für dingliche Klagen der Gerichtsstand der gelegenen Sache gelte.

2. Zuständigkeit des Bundesgerichtes.

Die Behandlung und Beurteilung der gegen die Bundesbahnen anhängigen zivilrechtlichen Klagen durch die zuständigen Gerichte erfolgt nach dem geltenden kantonalen Prozess- und materiellen Recht, oder wenn die betreffende Materie eidgenössisch geregelt ist, nach Bundesrecht. In letzterm Fall ist eine Berufung an das Bundesgericht, gemäss Art. 56 f. des Organisationsgesetzes betreffend die Bundesrechtspflege von 1893 (BG XIII, 4 f., revidiert XXVIII, 45 f.), zulässig gegen die in der letzten kantonalen Instanz erlassenen Haupturteile, wenn der Streitwert mindestens Fr 2000 beträgt. Nun entscheidet aber, gemäss Art. 48, Ziff. 2, OG, das Bundesgericht als einzige Instanz zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Privaten als Kläger und dem Bund als Beklagten — und um solche handelt es sich, wenn die Bundesbahnen eingeklagt werden — wenn der Streitgegenstand einen Hauptwert von mindestens Fr. 3000 hat. Auf Grund dieser Bestimmung wäre das Bundesgericht in den Fall gekommen, alle Zivilprozesse, namentlich die Haftpflichtprozesse, welche gegen die Bundesbahnen angestrengt werden, und in denen der genannte Streitwert erreicht ist, erst- und letztinstanzlich zu entscheiden. Dies hätte zu einer starken Überlastung des Bundesgerichtes geführt, und wäre auch durchaus nicht im Interesse der Parteien gewesen, namentlich nicht wegen der grössern Kosten. Infolge dieser schwerwiegenden Gründe bestimmt Art. 12 [6] Rkg, dass das Bundesgericht in zivilrechtlichen Streitigkeiten gegen die Bundesbahnen nur dann urteilt, wenn der Streitgegenstand einen Hauptwert von mindestens Franken 30,000 hat. Diese Erhöhung des von Art. 48, Ziff. 2, OG bestimmten Streitwertes ist zulässig; denn Art. 110, Ziff. 2, BV überlässt es der Bundesgesetzgesetzgebung, die Bedeutung, d. h. die Höhe des Streitgegenstandes zu bestimmen, welche vorhanden sein muss, damit das Bundesgericht erstinstanzlich urteilen kann. Dies ist geschehen im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Die Bestimmungen desselben können aber nach dem allgemeinen Grundsatz, wonach ein gewöhnliches Gesetz durch ein anderes abgeändert werden kann, durch das Rückkaufsgesetz sehr wohl modifiziert werden. Art. 25 des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes geht nun aber noch weiter und schliesst für die gegen den Bund als Inhaber einer Eisenbahnunternehmung, also gegen die Bundesbahnen gerichteten Klagen aus Haftpflicht überhaupt, die Anwendung von Art. 48, Ziff. 2, OG aus, und ebenso diejenige von Art. 12 [6] Rkg. Für diese Haftpflichtfälle kommen also die Art. 56 f. OG zur Anwendung, was auch der Fall wäre, wenn man den Bundesbahnen das Recht der Persönlichkeit gegeben hätte. Dies zu dem Zwecke, den Abs. 6 von Art. 12 Rkg verfolgt zu tun, wurde denn auch bei der Beratung des Rückkaufsgesetzes im Ständerat beantragt, aber abgelehnt [1]).

Für Klagen gegen die Bundesbahnen, bei denen der Streitwert nur Fr. 30,000 beträgt, und für Klagen aus Unfall bei Bau und Betrieb der Bundesbahnen, wo also das Bundesgericht nur eventuell als Berufungs-

[1]) Bbl 1901, I, 683.
[2]) BE 18, 463; 26, I, 440.

[1]) StB VII, 539.

oder Kassationsinstanz in Betracht kommt, ist massgebend das Prozessrecht der Kantone in Verbindung mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend den Gerichtsstand usw. [1]). Das Gleiche ist der Fall, wenn die Bundesbahnen, beziehungsweise der Bund, als Kläger auftritt.

Den Gerichtsstand für öffentlichrechtliche Streitigkeiten, in denen die Bundesbahnen, beziehungsweise der Bund, als Kläger oder Beklagte auftreten, bestimmt das kantonale Recht, da das Bundesbahngesetz hierüber keine Bestimmungen enthält, und Art. 59 BV nur für privatrechtliche Ansprüche gilt [2]).

Die Art. 175 f. OG betreffend die Staatsrechtspflege des Bundesgerichtes kommen, soweit die Voraussetzungen dafür vorhanden sind, auch für die Bundesbahnen in Betracht. Insbesondere sind dieselben, beziehungsweise der Bund, als Eisenbahnverwaltung unter dem Namen „S. B. B.“ legitimiert, wie andere Korporationen und Private, gegen ihn betreffende Kantonalerlasse und Verfügungen den Schutz des Bundesgerichtes wegen Verfassungsverletzung anzurufen nach Art. 175, Ziff. 3, und 178 OG [3]).

Eine Konsequenz davon, dass die Bundesbahnen kein selbständiges Rechtssubjekt, sondern nur eine Abteilung der Bundesverwaltung sind, besteht darin, dass Steuerstreitigkeiten zwischen Kantonen und den Bundesbahnen, gemäss Art. 179 OG, vom Bundesgericht als Staatsgerichtshof zu beurteilen sind [4]). Wären die Bundesbahnen dagegen eine juristische Person, so würden solche Streitigkeiten endgültig von den zuständigen kantonalen Instanzen entschieden.

Das Bundesgericht entscheidet, gemäss Art. 180, Ziff. 2, OG, nach dem für staatsrechtliche Entscheidungen vorgeschriebenen Verfahren auch Streitigkeiten zwischen Bundesrat und einer Eisenbahngesellschaft über die Aufstellung der Jahresbilanz. Über die Frage, ob diese Bestimmung auch auf die Bundesbahnen anwendbar ist, vgl. unten S. 21.

2. Die Stellung der Schweizerischen Bundesbahnen in der Bundesverwaltung insbesondere.

Um ein klares Bild von der Stellung der Bundesbahnen in der Bundesverwaltung zu bekommen, ist es nötig, die Organisation der Bundesverwaltung überhaupt einer kurzen Betrachtung zu unterziehen.

Die oberste und präsumtive Verwaltungsbehörde ist der Bundesrat gemäss Art. 95 BV. Die Kompetenzen, welche „vorzüglich“ dem Bundesrat zukommen, werden in Art. 102 BV aufgezählt. Die Geschäfte des Bundesrates sind gemäss Art. 103 BV auf die Departemente zur Vorbereitung und teilweisen Erledigung verteilt (Departementalsystem). In bezug auf die Organisation der Abteilungen der Bundesverwaltung kann man drei Gruppen unterscheiden [1]).

1. Es gibt Verwaltungszweige, welche unmittelbar und ausschliesslich durch die eidgenössische Zentralverwaltung besorgt werden, d. h. durch den Bundesrat und seine verschiedenen Abteilungen. Und zwar kommt nicht die ganze Kompetenz dem Bundesrat als Kollegium zu, sondern sie ist verteilt zwischen Gesamtbundesrat, Departementsvorstehern und Abteilungsvorständen. Die endgültige Erledigung im Rekurswege steht dem Bundesrat zu. Bundesrat und Departement besitzen also nicht bloss Aufsichtsrechte, sondern unmittelbare Verwaltungsbefugnisse, Geschäftsführung kraft Gesetzes. (Art. 20 des Bundesbeschlusses über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates von 1878, BG III, 486; Bundesratsbeschluss betreffend die Kompetenzen der Departements- und Abteilungschefs von 1897, BG XVI, 117.)

2. Eine zweite Form der Bundesverwaltung besteht darin, dass für gewisse Verwaltungszweige ein selbständiges Amt mit gesetzlich umschriebenen Funktionen besteht. Das Departement, dem es zugeteilt ist, hat, soweit durch Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmt ist, keine unmittelbaren Verwaltungsbefugnisse, sondern nur Aufsichtsrechte, und die Oberaufsicht steht dem Bundesrat zu. Es liegt keine Kompetenzübertragung vom Bundesrat auf das Departement und von diesem auf den Abteilungschef vor, sondern das Amt leitet seine Kompetenzen direkt aus dem Gesetze ab, durch welches es geschaffen und organisiert wurde. Hierher gehören z. B. das eidgenössische Amt für geistiges Eigentum, das eidgenössische Versicherungsamt usw.

3. Es ist eine eidgenössische Zentralbeamtung eingerichtet, der dann untergeordnet sind eine mehr oder weniger grosse Zahl von Kreisverwaltungen. Innerhalb der Kreise bestehen dann wieder eine Anzahl einzelner Ämter. In bezug auf diese Verwaltungszweige ist dann aber der Bundesrat nicht nur Aufsichtsinstanz, sondern oberste vollziehende und leitende Behörde. Alle auf die betreffende Verwaltung bezüglichen Massregeln und Verfügungen gehen von ihm aus, soweit er nicht untergeordnete Behörden damit beauftragt. Das Departement, zu dessen Ressort die betreffende Verwaltung gehört, hat lediglich die unmittelbare Oberaufsicht. Hierher gehören die Zoll-, Post-, Telegraphen- und Telephon-

[1]) Reichel, 42.
[2]) Schollenberger, Kommentar, 430.
[3]) BE 33, I, 706.
[4]) Vgl. unten S. 25 f.

[1]) von Salis, in Reichesberg, I, 709.

verwaltungen (vgl. Art. 34, 37, 38 des BG über die Organisation der Zollverwaltung von 1894, BG XIII, 704; BG betreffend das schweizerische Postwesen von 1910, Art. 70, BG XXVI, 1015; Art. 4 und 7 des BG über die Organisation der Telegraphen- und Telephonverwaltung von 1907, BG XXIV, 806). Die Alkoholverwaltung kann in keine von diesen drei Gruppen eingereiht werden, weil ihre Organisation in verschiedenen Punkten abweicht von derjenigen der aufgestellten Bundesverwaltungstypen. Einmal besitzt die Alkoholverwaltung das Recht der Persönlichkeit. Sodann wird die Verwaltung des Alkoholmonopols nicht nur durch das dazu besonders bestimmte Personal besorgt, sondern es nehmen daran auch noch andere Bundesverwaltungszweige teil. So besorgt die eidgenössische Finanzverwaltung den Kassadienst der Alkoholverwaltung, und der Grenzdienst wird durch die Zoll- und Postverwaltung ausgeübt. Die bundesrätliche Kontrolle geschieht durch die eidgenössische Finanzkontrolle und seitens der Bundesversammlung durch eine besondere Alkoholkommission der beiden Räte und deren Delegationen. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass das Budget der Alkoholverwaltung ein Spezialbudget ist [1]).

Diese Ausführungen haben gezeigt, dass fast die ganze Bundesverwaltung unter der Leitung, und einige Zweige wenigstens unter der Aufsicht des Bundesrates stehen (BV 102, Ziff. 12, 14 und 15). Er ist es, der die gesamte Bundesverwaltung vor der Bundesversammlung vertritt und die Verantwortung trägt [2]). Es gibt keinen Zweig der Bundesverwaltung, der, vom Bundesrat völlig losgelöst, direkt unter der Bundesversammlung steht, und für den der Bundesrat nicht verantwortlich wäre. Die Bundesversammlung hat die Oberaufsicht über die gesamte Bundesverwaltung, was die parlamentarische Kontrolle ausmacht (BV 85, Ziff. 11). Sodann kommen der Bundesversammlung auch Regierungsakte zu in auswärtigen und interkantonalen Angelegenheiten und Verwaltungsakte auf dem Gebiet der Finanz- und Militärverwaltung (BV 85, Ziff. 5—8, 9, 10).

Der Vollständigkeit halber sei noch angeführt, dass die Ausführung materiellen Bundesrechtes nicht nur der Bundesverwaltung zukommt, sondern in manchen Materien der kantonalen Verwaltung übertragen ist.

Die Bundesbahnverwaltung nimmt nun in der Bundesverwaltung eine ausnahmsweise freie und selbständige Stellung ein. Am ehesten lässt sie sich vielleicht vergleichen mit dem dritten Typus; denn auch bei ihr besteht ein ausgebildeter Zentral- und Kreisorganismus, in welchem allerdings die Kompetenzen des Bundesrates weniger weit gehen als bei Post- und Telegraphenverwaltung. Die Selbständigkeit der Bundesbahnen ist eine ökonomische, sachliche und personelle, indem ihr Rechnungswesen von demjenigen der Bundesverwaltung getrennt ist, eine besondere Organisation besteht, und soweit möglich die Wahlart ihrer Organe eine entsprechende ist.

Die Stellung der Bundesbahnen im System der Bundesverwaltung wird formell bestimmt durch Art. 12 [1] Rkg und materiell durch Art. 13 B, l. c.

Art. 12 [1] enthält die bündige Erklärung, dass die Verwaltung der Bundesbahnen eine besondere Abteilung der Bundesverwaltung bildet. Daraus folgt, dass die Bundesbahnverwaltung ein Zweig der bundesrätlichen Verwaltung ist [1]), denn es gibt, wie oben nachgewiesen wurde, keine nicht bundesrätliche Verwaltung. Ein Verwaltungszweig darf nicht so selbständig gestellt werden, dass der Bundesrat nicht dafür verantwortlich sein könnte, ausser wenn dies nicht anders möglich wäre [2]). Dass eine zweckmässige Verwaltung der Bundesbahnen nur möglich wäre, wenn sie gänzlich der Verantwortlichkeit des Bundesrates entrückt wäre, wird wohl kaum behauptet werden können. Die Bundesbahnen stehen nicht unmittelbar unter der Bundesversammlung. Die Leitung derselben bildet keine Spezialregierung, wie sie in einigen Kantonen vorkommen für spezielle Verwaltungszweige oder für besondere Anstalten, die eigene Rechtssubjekte sind. Ein Beispiel hierfür sind die Bankräte mancher Kantonalbanken, welche direkt unter der gesetzgebenden Behörde und nicht unter, sondern neben der Regierung stehen.

Die Unterordnung der Bundesbahnverwaltung unter den Bundesrat ergibt sich sodann hauptsächlich aus Art. 13 B, der die Oberleitung der Bundesbahnen betrifft, und die bezüglichen Kompetenzen des Bundesrates bestimmt. Danach hat der Bundesrat als Kollegium einerseits das allgemeine Verordnungsrecht betreffend die Bundesbahnen. Sodann besitzt er auch die Initiative betreffend die Bundesbahngesetzgebung, die ihm gemäss Art. 102, Ziff. 4, BV für alle Bundesgesetze und -beschlüsse zukommt. Anderseits kommt dem Bundesrat aber auch die verwaltungsmässige Oberaufsicht über die Bundesbahnen zu. Diese besteht darin, dass er Jahresbudget und -rechnung, sowie Geschäftsbericht bei der Bundesversammlung einzubringen hat. Ferner hat der Bundesrat die Statuten der Pensions- und Hülfskasse zu genehmigen. Und schliesslich übt er die gleichen Befugnisse gegenüber den Bundesbahnen aus, welche ihm den Privatbahnen gegenüber zustehen, soweit die Voraussetzungen hierfür bei den Bundesbahnen vor-

[1]) von Salis, III. Nr. 1362.
[2]) Burckhardt, 808.

[1]) A. M.: Bericht der ständerätlichen Kommission zur Botschaft des Bundesrates betreffend die Genehmigung des Bundesbahnbudgets, Bbl 1902, IV, 368.
[2]) Burckhardt, 808.

handen sind. Dazu kommt endlich noch das Wahlrecht mit bezug auf eine Reihe von Organen der Bundesbahnverwaltung [1]).

Über alle diese Materien fasst der Bundesrat Beschluss auf Antrag seines Eisenbahndepartements, da laut Art. 103 BV die Geschäfte, deren Erledigung dem Bundesrat zukommt, durch das Departement, das für dieselben in Betracht kommt, vorbereitet werden. Der Entwurf zum Rückkaufsgesetz ging noch weiter und sah vor, dass durch das Gesetz über die Organisation des Bundesrates einzelne gemäss Rückkaufsgesetz dem Bundesrat zustehende Befugnisse dem Eisenbahndepartement zur endgültigen Erledigung übertragen werden könnten [2]). Diese Bestimmung wäre in Übereinstimmung gestanden mit der Tatsache, dass von dem Verfassungsgrundsatz, wonach der Bundesrat als Kollegium verfügende Behörde ist, im Laufe der Entwicklung der Bundesverwaltungsorganisation immer mehr abgewichen wurde.

Nach dem Kompetenzartikel des Rückkaufsgesetzes (Art. 13 B) steht also die Bundesbahnverwaltung nicht unter einem Departement des Bundesrates, speziell nicht unter dem Eisenbahndepartement, sondern nur unter dem Bundesrat als Kollegium. Die Departemente und die Bundesbahnverwaltung stehen also zueinander im Verhältnis der Nebenordnung und nicht der Überordnung. Das Eisenbahndepartement hat wohl auch Bundesbahngeschäfte zu erledigen, aber seine diesbezügliche Tätigkeit ist nur eine vorbereitende, keine endgültige, entscheidende. Die Entscheidung betreffend alle Bundesbahngeschäfte, welche dem Bundesrat zugewiesen sind, kommt dem Bundesrat als Gesamtheit zu. Dadurch wird die Einheit der Bundesverwaltung in dem Organ des Bundesrates gewahrt. Von einer bewussten Ablösung der Bundesbahnverwaltung von der übrigen Bundesverwaltung ist also, was die genannten Kompetenzen des Bundesrates anbetrifft, keine Rede [3]).

Nun gibt aber Art. 20 [2] des Gesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates das Mittel in die Hand, die Bundesbahnen doch einem Departement zu unterstellen. Nach dieser Bestimmung können nämlich die Departemente von sich aus Geschäfte erledigen, welche ihnen kraft gesetzlicher Bestimmung oder infolge besonderer Schlussnahme des Bundesrates überwiesen sind. Das Departement ist dann nicht nur vorbereitende Instanz, sondern es erhält Entscheidungsbefugnis. Allerdings ist dem Bundesrat die endgültige Entscheidung vorbehalten. In bezug auf die im Rückkaufsgesetz genannten Kompetenzen des Bundesrates ist nun eine solche teilweise Übertragung von Kompetenzen an das Eisenbahndepartement nicht geschehen. Dagegen ist dies der Fall in bezug auf Befugnisse, die dem gesamten Bundesrat auf Grund des Eisenbahngesetzes zustehen und die gemäss Art. 11 und 13 B, Ziff. 4, Rkg auch gegenüber den Bundesbahnen ausgeübt werden können, soweit die Voraussetzungen hierfür bei denselben vorhanden sind. So steht auch nach dem Bundesratsbeschluss betreffend Organisation und Geschäftsgang der Eisenbahnabteilung des Post- und Eisenbahndepartements von 1897 (BG XVI, 193) dem Departementsvorsteher die Vorberatung derjenigen Angelegenheiten zu, welche von der Bundesversammlung oder vom Bundesrat zu entscheiden sind, ferner die Oberaufsicht über das gesamte Eisenbahnwesen, die diesbezüglichen Verfügungen, soweit sie nicht der Bundesversammlung oder dem Bundesrat zukommen oder durch Bundesratsbeschluss den Abteilungsvorständen übertragen sind, und die Entscheidung von Rekursen gegen Verfügungen dieser letztern. Mit dieser Übertragung von Kompetenzen auf dem Bundesrat untergeordnete Instanzen ist man noch weiter gegangen. Das geht aus verschiedenen Rekursen hervor, welche die Bundesbahnverwaltung gegen Entscheidungen des Eisenbahndepartements eingelegt hat betreffend Angelegenheiten, welche gemäss Eisenbahngesetz und dem genannten Bundesratsbeschluss dem Bundesrat vorbehalten sind. So kann der Bundesrat bei grösserm Verkehrsbedürfnis oder im Interesse der Landesverteidigung die Anlage eines zweiten Geleises, die Eröffnung neuer Stationen verlangen. Dies geschah auch gegenüber den Bundesbahnen, und zwar ist die Verfügung vom Eisenbahndepartement ausgegangen, trotzdem Art. 14 [3] EG diese Kompetenz dem Bundesrat zuweist. Die Generaldirektion der Bundesbahnen hat gegen die Verfügung des Eisenbahndepartements an den Bundesrat rekurriert, wurde aber abgewiesen. Auch in bezug auf die Genehmigung von Bauten und Anlagen der Bundesbahnen, gemäss Art. 14 EG, scheint in gewissen Fällen das Eisenbahndepartement zu entscheiden [1]). Ebenso entscheidet bei Fahrplanangelegenheiten (Art. 5 der Verordnung von 1903, BG XIX, 731) das Eisenbahndepartement.

Die Bundesbahnen stehen aber noch in anderer Hinsicht unter dem Eisenbahndepartement. Es gibt nämlich Fälle, in denen, wenn eine Eisenbahnverwaltung und die Bundesbahnen sich über eine Angelegenheit nicht einigen können, die Entscheidung des Bundesrates vorgesehen ist. So hat der Bundesrat Streitigkeiten zwischen den Bundesbahnen und Privatbahnen über die Verkehrsteilung zwischen diesen zu entscheiden (Art. 21 [5] des Tarifgesetzes von 1901, BG XVIII, 790). Der

[1]) Vgl. über alle diese Befugnisse S. 35 f.

[2]) Bbl 1897, II, 408.

[3]) A. M.: Der oben zitierte Bericht der ständerätlichen Kommission.

[1]) Bbl 1908, I, 442; 1909, III, 552, 555.

Bundesrat muss hier wieder von dem oben genannten Recht der teilweisen Kompetenzübertragung Gebrauch gemacht haben, denn das Eisenbahndepartement hat einen solchen Fall entschieden [1]). Ferner entscheidet der Bundesrat, gemäss Art. 33 EG, Anstände zwischen Bahnverwaltungen betreffend den durchgehenden Verkehr, Einstellung von weitern Zügen usw. Auch hier hat das Eisenbahndepartement selbständig entschieden bei einem Anstand zwischen Bundesbahnen und Gotthardbahn. Die Bundesbahnverwaltung hat den Entscheid weitergezogen an den Bundesrat, der das Eisenbahndepartement jedoch geschützt hat.

So steht man vor der merkwürdigen Sachlage, dass die Bundesbahnen gemäss Rückkaufsgesetz dem Bundesrat unter- und dem Eisenbahndepartement nebengeordnet sind. Das Bundesratsorganisationsgesetz ermöglicht aber, durch die allgemeine Eisenbahngesetzgebung, welche, soweit die Voraussetzungen dazu vorhanden sind, auch auf die Bundesbahnen Anwendung findet, die Bundesbahnverwaltung doch dem Entscheid des Eisenbahndepartements zu unterstellen.

In diesem Falle ist dann aber die Zulässigkeit eines Rekurses der Bundesbahnverwaltung gegen Departementalentscheide an den Bundesrat zu verneinen [2]); denn dies würde dem System der Über- und Unterordnung in der Verwaltungsorganisation ganz widersprechen und zur Abschwächung des Verantwortlichkeitsgefühls der entscheidenden Behörde führen. Trotzdem hat der Bundesrat schon wiederholt sich auf Rekurse der Bundesbahnen eingelassen [3]), indem er die Bundesbahnen gewissermassen als „Dritte“ betrachtete, welchen natürlich das Recht, gegen Departementalentscheidungen an den Bundesrat zu rekurrieren zusteht, gemäss Art. 20 [2] des Bundesratsorganisationsgesetzes.

In denjenigen Angelegenheiten aber, wo Eisenbahndepartement und Bundesbahnen einander nebengeordnet sind, welche die Mehrzahl der Fälle ausmachen, braucht es bei Meinungsverschiedenheiten keinen Rekurs an den Bundesrat, sondern die betreffenden Bundesverwaltungsabteilungen haben sich auf dem gewöhnlichen Verwaltungswege (Mitteilung oder Gesuch) miteinander zu verständigen. Über ein nicht erfülltes Gesuch steht natürlich der Beschwerdeweg an die übergeordnete Behörde, den Bundesrat, offen. Dies ist aber etwas ganz anderes als das Rekursrecht, wo es sich um Anfechtung eines Entscheides einer Amtsstelle handelt. Bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbahnverwaltung und einem Departement entscheidet gemäss Art. 21 des zitierten Gesetzes der Bundesrat.

Die Bundesbahnen haben dagegen das Recht, wie jede andere Bundesverwaltungsstelle, gegen Verfügungen von kantonalen Behörden an den Bundesrat zu rekurrieren, um die Aufhebung solcher Entscheidungen zu bewirken.

Es ist sodann noch zu bedenken, dass auch in denjenigen Bundesbahngeschäften, deren Erledigung dem Bundesrat vorbehalten ist, nicht rechtlich, aber tatsächlich, das Eisenbahndepartement den Ausschlag gibt, das dieselben vorbereitet und Antrag stellt. Es ist eine nur zu bekannte und bei der heutigen Geschäftslast des Bundesrates begreifliche Tatsache, dass er mit wenigen Ausnahmen die Anträge seiner Departemente zum Beschluss erhebt.

Die Konsequenz dieser Auffassung von der Stellung der Bundesbahnverwaltung innerhalb der Bundesverwaltung ist die, dass der Bundesrat für dieselbe, wie für die gesamte übrige Bundesverwaltung, der Bundesversammlung gegenüber verantwortlich ist. Die Möglichkeit, diese Verantwortung zu tragen, ist dem Bundesrat gegeben durch die verwaltungsmässige Oberaufsicht, die ihm gegenüber den Bundesbahnen zukommt, und durch das Recht der Wahl einer Anzahl wichtigster Organe der Bundesbahnverwaltung. Es wäre verkehrt, aus den entschiedenen Rekursen heute schon feste Rechtsgrundsätze ableiten zu wollen. Die manchmal unklaren Verhältnisse zwischen Bundesbahnverwaltung und allgemeiner Eisenbahnverwaltung werden am besten durch die Praxis abgeklärt. Man muss eben auch bedenken, dass die Bundesbahngesetzgebung und das Eisenbahngesetz fast 30 Jahre auseinander liegen.

Diese Ausführungen dürften die Unrichtigkeit einer Bemerkung in dem schon zitierten Berichte der ständerätlichen Kommission [1]) beweisen. Dort wird nämlich die Behauptung aufgestellt, „dass die Bundesbahnen wohl einen Teil der Bundesverwaltung, nicht aber der bundesrätlichen Verwaltung bilden“, und dass demnach keine verantwortliche Stelle die Bundesbahnen in der Bundesversammlung vertrete. Dieser Ansicht schliesst sich Usteri [2]) an, indem er sagt, der Zusammenhang der Bundesbahnen mit den allgemeinen Bundesinstitutionen werde nur durch die Aufsichtsstellung und die Kontrolle des Bundesrates und der Bundesversammlung geschaffen. In seinen „Erörterungen über die staatsrechtliche Natur der Bundesbahnen“ gibt er jedoch zu, dass die Kompetenzen der genannten Bundesbehörden die Grenzen des normalen Aufsichtsrechtes überschreiten und eine Oberleitung dieser Behörden betreffend die Bundesbahnen begründen. Die Oberleitung und die Beaufsichtigung der Geschäftsführung der leitenden und aus-

[1]) Bbl 1903, III, 533.

[2]) Gl. A.: Burckhardt im Politischen Jahrbuch, XXV, 356 (Die Reorganisation der Bundesverwaltung).

[3]) Bbl 1905, V, 229; 1906, II, 645; 1908, III, 727.

[1]) Bbl 1902, IV, 375.

[2]) A. a. O., 32; 61.

führenden Unterbehörden gehört aber zur Gesamttätigkeit einer Verwaltung [1]).

Die Bemerkung Usteris [2]), dass Ziff. 12 von Art. 102 BV, wonach der Bundesrat alle Zweige der Bundesverwaltung besorgt, keine Anwendung auf die Bundesbahnen finde, trifft nun allerdings insofern zu, als es nicht die allgemeine, dem Bundesrat und seinen Departementen direkt unterstehende Bundesverwaltung ist, welche die Verwaltung der Bundesbahnen besorgt. Die Bundesbahnen besitzen vielmehr einen eigenen Verwaltungsorganismus, der mit einer bei keiner andern Abteilung der Bundesverwaltung zu findenden Selbständigkeit ausgerüstet ist. Diese grosse Selbständigkeit der Bundesbahnverwaltung wurde in der Rückkaufsbotschaft folgendermassen begründet [3]): Es ist einerseits zu vermeiden, dass die umfassende und weitverzweigte Organisation der Staatsbahnen in der Hand des Bundesrates ein Mittel zur Ausübung eines vermehrten politischen Einflusses werde. Anderseits ist zu verhüten, dass eine zu selbständige und mächtige Bahnverwaltung einen Staat im Staate bilde, so dass das gute Einvernehmen zwischen Bundesrat und Bundesbahnverwaltung gestört werden könnte. Die Unterordnung der letztern unter die Staatsverwaltung ist grundsätzlich festzuhalten. Die Bundesbahnbehörden müssen sich in die übrige Bundesverwaltung als gleichartiger Organismus ein- und unterordnen. Bei aller administrativen Selbständigkeit für die ihnen zugewiesenen Obliegenheiten dürfen sie keine gewissermassen dem Bundesrate gleichgestellte Behörde sein! Dies ist denn auch, wenigstens teilweise, verhütet worden durch die schon angeführten Kompetenzen des Bundesrates gegenüber den Bundesbahnen, wodurch diese dem Bundesrat unterstellt werden.

Der Bundesversamlung kommen laut Art. 13 A Rkg betreffend die Bundesbahnen dieselben Kompetenzen zu wie gegenüber der allgemeinen Bundesverwaltung [4]).

3. Die Beziehungen zu andern Abteilungen der Bundesverwaltung.

a. Zur allgemeinen Eisenbahnverwaltung.

Unter allgemeiner Eisenbahnverwaltung ist die Tätigkeit zu verstehen, welche das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, beziehungsweise seine Eisenbahnabteilung, und der Bundesrat ausüben in bezug auf die schweizerischen Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen, also die Kontrolle.

Die grundlegenden Bestimmungen für die Rechte des Bundes mit bezug auf das Eisenbahnwesen sind enthalten im Eisenbahngesetz von 1872. Die Rechte des Bundes, welche ihm nach diesem Gesetz, welches in der schweizerischen Eisenbahngesetzgebung die Stellung eines Hauptgesetzes einnimmt, zukommen, sind folgende: Der Bund hat die Aufsicht über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen zur Wahrung der damit verknüpften öffentlichen Interessen. Um dieses Aufsichtsrecht praktisch wirksam zu machen besitzt der Bund aber auch die Befugnis, die dazu nötigen Verfügungen zu treffen. Über die Befugnisse der Bundesverwaltung bei Bau und Betrieb von Eisenbahnen durch den Bund selbst enthält das Gesetz keine Bestimmungen.

Die Kompetenzen der Bundesbehörden betreffend das Eisenbahnwesen wurden in der Folge durch die spezielle Eisenbahngesetzgebung, wie sie teilweise im Eisenbahngesetz vorgesehen ist, bedeutend erweitert.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Gesamtbundesrat, dem Eisenbahndepartement und den ihm untergeordneten Verwaltungsabteilungen ist geregelt durch den Bundesbeschluss betreffend die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates von 1895 (BG XV, 188), das Bundesgesetz betreffend die Organisation der Eisenbahnabteilung des Post- und Eisenbahndepartements von 1897 und den bezüglichen Bundesratsbeschluss gleichen Jahres (BG XVI, 188; 193).

Es erhebt sich nun die Frage, ob und in welchem Umfang das Eisenbahngesetz und die auf Grund desselben erlassenen Spezialgesetze auf die Bundesbahnen Anwendung finden können und dürfen. Diese Frage ist beantwortet in Art. 11 Rkg. Dieser Artikel stellt in seinem ersten Teil den Grundsatz auf, dass die jeweilige Bundesgesetzgebung in Eisenbahnsachen auch auf die Bundesbahnen Anwendung finde. In bezug auf den Umfang dieser Anwendung wird sodann im Nachsatz des genannten Artikels bestimmt, dass dieselbe statthabe soweit die Voraussetzungen hierfür bei den Bundesbahnen vorhanden seien. In denjenigen Fällen, in denen also die Natur, d. h. die besondere Eigenart der Bundesbahnen als Staatsbahn, die Anwendung der eidgenössischen Eisenbahngesetze auf dieselben ausschliesst, muss eine besondere Regelung getroffen werden.

Bei der nähern Untersuchung der Frage der Anwendung der Eisenbahngesetzgebung des Bundes auf die Bundesbahnen beschränke ich mich in der Hauptsache auf das Eisenbahngesetz und das Rechnungsgesetz von 1896. Dies geschieht einerseits darum, weil diese beiden Gesetze wohl die wichtigsten der ganzen schweizerischen Eisenbahngesetzgebung sind, und anderseits die Frage ihrer Anwendung schon wiederholt praktische Bedeutung erlangt hat. Es herrschten nämlich in der

---

[1]) Laband, II, 187.

[2]) A. a. O., 31.

[3]) Bbl 1897, II, 383, vgl. dazu auch 1851, I, 374; 1891, II, 846.

[4]) A. M.: Usteri, 31.

Bundesversammlung Zweifel über den Umfang der Anwendung des Rechnungsgesetzes auf die Bundesbahnen, welche zu einem Postulat der beiden Räte führten, worin der Bundesrat eingeladen wurde, nach Anhörung der Bundesbahnverwaltung über obige Frage Bericht zu erstatten und für eine eventuelle Abänderung des Rechnungsgesetzes Vorschläge zu machen [1]). Ebenso wurde das Verhältnis der Bundesbahnen zum Eisenbahngesetz in der Bundesbahnkommission des Ständerates erörtert, jedoch davon abgesehen, hier auch eine grundsätzliche Lösung vom Bundesrat zu verlangen.

Der erste Abschnitt des Eisenbahngesetzes handelt von der Erteilung der Konzessionen [2]). Diese Bestimmungen fallen für die Bundesbahnen selbstverständlich ausser Betracht. Der Konzessionsakt setzt zwei verschiedene Rechtssubjekte voraus: den Staat, der kraft seines Eisenbahnhoheitsrechtes die Konzession erteilt, und den Konzessionär, der das Recht zu Bau und Betrieb einer Eisenbahn erlangen will. Da die Bundesbahnen aber kein besonderes Rechtssubjekt, sondern mit dem Bund, der die Konzession erteilt, identisch sind, kann also im Falle des Baues neuer Linien der Bundesbahnen von einer Konzessionserteilung an letztere keine Rede sein. In Übereinstimmung mit der Lehre von der confusio bestimmt denn auch Art. 9 Rkg, dass mit dem Übergang einer Bahn an den Bund sämtliche Bestimmungen der bezüglichen Konzession erlöschen. Vorbehalten bleiben aber wohlerworbene privatrechtliche Ansprüche Dritter, über welche die Berechtigten sich ausschliesslich mit den bisherigen Konzessionsinhabern auseinander zu setzen haben. Diejenigen durch die Konzessionen überbundenen Verpflichtungen dagegen, welche mit dem Bestande und Betrieb der Bahnen in unmittelbarem Zusammenhang stehen, gehen auf den Bund über. Merkwürdigerweise hat das Eisenbahndepartement den Bundesbahnen doch eine Konzession erteilt für den Betrieb der Dampfboote auf dem Bodensee. Man scheint aber dann an zuständiger Stelle nachträglich die Unnötigkeit der Konzession in diesem Fall eingesehen zu haben, indem später erklärt wurde, eine besondere Konzession sei für obigen Zweck für die Bundesbahnen nicht nötig [3]).

In einer zweiten Gruppe von Bestimmungen des Eisenbahngesetzes ist die Rede vom Inhalt der Konzessionen und der Rechtsstellung der Konzessionäre, d. h. von ihren Rechten und Pflichten. Diese Bestimmungen sind teils privatrechtlicher, teils öffentlichrechtlicher Natur. Die erstern betreffen den Transport von Personen und Gütern, die Haftpflicht und die Verpfändung und Zwangsliquidation. Diese Materien sind alle in Spezialgesetzen geordnet [1]). Es sind keine Gründe ersichtlich, warum diese Normen nur auf öffentliche Privatbahnen und nicht auch auf Staatsbahnen Anwendung finden sollten. Das Transportgesetz findet zwar gemäss Art. 1 desselben „nur Anwendung auf die Beförderung von Personen und Gütern auf den zum Zwecke des öffentlichen Personen- und Gütertransportes vom Bunde konzessionierten Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen", wozu ja die Bundesbahnen nicht gehören. Trotzdem hat aber bis jetzt niemand daran gedacht, dieses Gesetz nicht auf die Bundesbahnen anzuwenden oder zu deren Gunsten zu ändern; denn es gilt ja als allgemeiner Grundsatz, dass Privilegien zugunsten der Bundesbahnen unzulässig sind, soweit nicht deren besondere Natur solche bedingt. Einzig bei Ausführung von Frachtsendungen der allgemeinen Bundesverwaltung durch die Bundesbahnen ergeben sich mit bezug auf die Anwendung des Transportgesetzes und des internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr von 1890 (BG XIII, 116) Schwierigkeiten, auf die hier einzugehen aber über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde [2]). Die Zulässigkeit der Anwendung des Haftpflichtgesetzes auf die Bundesbahnen geht aus Art. 25 desselben hervor, wo von den aus diesem Gesetz gegen den Bund als Inhaber einer Eisenbahnunternehmung gerichteten Klagen die Rede ist.

Einzig vom Bundesgesetz betreffend die Verpfändung und Zwangsliquidation finden gemäss Art. 48 desselben nur die Bestimmungen betreffend die Verpfändung auf Staatsbahnen Anwendung [3]).

Die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des Eisenbahngesetzes in bezug auf die Rechtsstellung des Konzessionärs betreffen einerseits den Bau und anderseits den Betrieb der Bahn.

Zu den erstern gehören einmal das Recht der Enteignung, näher geregelt in dem in der Einleitung zitierten Gesetz von 1850 [4]). Art. 1 dieses Gesetzes sieht die Anwendung desselben ausdrücklich vor bei Errichtung öffentlicher Werke gemäss Art. 21 BV (1848), und um solche handelt es sich ja bei den Staatsbahnen sowohl wie bei den Privatbahnen.

Art. 14 EG statuiert die Pflicht der Vorlage des Bauplanes zur Genehmigung durch den Bundesrat. Dieser Vorschrift haben sich auch die Bundesbahnen zu unterziehen für alle Bauten. Die in Art. 13 vorgesehene Fristansetzung für Privatbahnen fällt bei der

[1]) Bbl 1905, IV, 505; 1906, V, 632.

[2]) Vgl. Burckkardt, Studien zum schweizerischen Eisenbahnrecht, im Politischen Jahrbuch, XXV, 91 f.

[3]) Bbl 1904, III, 396; 1906, III, 513.

[1]) Transportgesetz von 1893, BG XIII, 644; Haftpflichtgesetz von 1905, BG XXI.

[2]) Vgl. hierüber Usteri, 79 f.

[3]) Vgl. oben S. 7.

[4]) Oben S. 1.

bundesrätlichen Genehmigung allerdings weg [1]). Der Bundesrat bringt dann diese Projekte den Kantonsregierungen und durch deren Vermittlung den Lokalbehörden zur Kenntnis, damit dieselben ihre Interessen geltend machen können. Ihre Wünsche werden der Bundesbahnverwaltung zur Rückäusserung mitgeteilt, worauf der Entscheid und die Genehmigung des Projektes durch den Bundesrat erfolgt. Auch für nachträgliche Ergänzungsbauten oder Neuanlagen ist die Einreichung von Bauprojekten und die Genehmigung des Bundesrates in gleicher Weise erforderlich; denn sonst wäre die technische Kontrolle des Bundesrates (Art. 29, 31 EG) und die Rechnungskontrolle (Art. 15 des Rechnungsgesetzes) gegenüber den Bundesbahnen sehr beschränkt.

Der Bundesrat beansprucht den Bundesbahnen gegenüber auch das ihm in Art. 14 [3] EG eingeräumte Recht, zur Sicherheit des Bahnbetriebes und infolge erweiterter Verkehrsbedürfnisse oder im Interesse der Landesverteidigung „die Anlage eines zweiten Geleises, die Eröffnung neuer Stationen oder Erweiterung bisheriger und andere derartige Verbesserungen zu verlangen". Die Bundesbahnkommission des Ständerates teilte dagegen diese Ansicht nicht [2]), sondern sprach den Wunsch aus, der Bundesrat möchte bei derartigen Auflagen folgendermassen vorgehen: Zunächst sei die Bundesbahnverwaltung zur Einholung der erforderlichen Kredite im ordentlichen Jahresbudget oder durch nachträgliches Kreditbegehren zu veranlassen, wobei sie ihre Einwendungen gegen die beabsichtigte Auflage des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung geltend machen könne. Der Bundesrat erkläre dann die Bauauflagen auf den Zeitpunkt der Krediterteilung für vollziehbar. Für den Notfall sei Indemnität, d. h. nachträgliche Genehmigung des vom Bundesrat aus sich vorgenommenen Aktes, nachzusuchen. Dieser Ansicht ist aber entgegenzuhalten, dass nicht Kredite verlangt werden können für Bauprojekte, die noch gar nicht existieren. Der Bundesrat wird vielmehr solche Auflagen an die Bedingung knüpfen, dass der bezügliche Kredit von der Bundesversammlung erteilt werde. Geschieht dies nicht, kann also die nach Überzeugung des Bundesrates notwendige Verbesserung nicht ausgeführt werden, so trägt die Bundesversammlung als Inhaberin der Budgetkompetenz die volle Verantwortlichkeit dafür [3]). Wenn dem Bundesrat nach Art. 14 [3] obiges Recht grundsätzlich zukommt, so darf er wohl auch von der ihm in Absatz 4 desselben Artikels gegebenen Kompetenz Gebrauch machen. Danach kann, wenn der Bundesrat die oben genannten Forderungen im Interesse der Landesverteidigung als dringlich erachtet, die sofortige Vollziehung angeordnet werden. Ob das den Privatbahngesellschaften gegen die Verfügungen des Bundesrates zukommende Recht der Beschwerde an die Bundesversammlung und das in bezug auf die Entschädigungspflicht bestehende Rekursrecht an das Bundesgericht auch der Bundesbahnverwaltung zusteht, wird weiter unten erörtert. Endlich erteilt der Bundesrat als technische Aufsichtsbehörde auch die Bewilligung zur Betriebseröffnung neuer Bundesbahnlinien, nachdem seine technischen Experten die Bahnanlage geprüft, erprobt und betriebsfähig erklärt haben (Art. 17) [1]). Die in Art. 18 [1] vorgesehene Pflicht zur Einreichung von Grenz- und Katasterplänen und einem Inventar besteht meines Erachtens auch für die Bundesbahnen; denn jene sind nötig zur Ausübung der technischen Kontrolle, wie sie dem Bundesrat auch gegenüber den Bundesbahnen grundsätzlich zukommt. Von der in Art. 18 [2] und 26 [1] statuierten Pflicht zur Einreichung der Rechnung über die Anlagekosten und einer Übersicht über die Jahresrechnung wird weiter unten bei der Frage der Anwendung des Rechnungsgesetzes die Rede sein.

Zu den öffentlichrechtlichen Bestimmungen des Eisenbahngesetzes, welche den Betrieb betreffen, gehören folgende: Die Bahn hat die Pflicht, Strassen und Leitungen von Gemeinwesen ihre Linien durchkreuzen zu lassen ohne Entschädigung für die Überschreitung ihres Eigentums und der durch obige Anlagen notwendigen Neueinrichtungen (Art. 15 [1]). Ebenso müssen Vorkehrungen getroffen werden zum Zwecke der öffentlichen Sicherheit (Art. 16). Da die Bundesbahnen ganz oder vorwiegend öffentlichen Zwecken dienen, hat es gewiss keinen Sinn, diese Pflichten ihnen gegenüber einzuschränken. Die in Art. 15 [2] statuierte Befugnis des Bundesrates zur Entscheidung von Streitigkeiten über die Zulässigkeit von privaten Anlagen, welche die Bahn durchkreuzen müssen, ist als ein Ausfluss seines Plangenehmigungsrechtes aufzufassen. Da dieses aber dem Bundesrat auch gegenüber den Bundesbahnen zukommt, so wird gegen die Beibehaltung dieser Entscheidungsbefugnis des Bundesrates mit bezug auf die Bundesbahnen nichts einzuwenden sein.

In den Art. 19 bis 25 werden sodann eine Reihe von Pflichten der Bahnen gegenüber der Eidgenossenschaft (Post- und Militärverwaltung) speziell normiert. Es ergibt sich aus den Aufgaben, die eine Staatsbahn zu erfüllen hat, dass sie zu solchen Zwecken der öffentlichen Verwaltung noch in höherm Masse verwendet werden kann als eine Privatbahn. Namentlich liegt es im Wesen einer Staatsbahn, die Landesverteidigung

[1]) Mitteilung der Generaldirektion.
[2]) StB XVI, 405.
[3]) StB XVI, 409.

[1]) Vgl. z. B. die Kollaudation des Simplontunnels, Bbl 1907, II, 740.

mehr zu fördern als eine Privatbahn, bei der das Erwerbsinteresse doch vorwiegt.

Wie die Privatbahnen, so haben auch die Bundesbahnen, gemäss Art. 26 [2], der administrativen Abteilung des Eisenbahndepartements, beziehungsweise deren Inspektor für Rechnungswesen und Statistik das zur Herstellung einer einheitlichen Eisenbahnstatistik erforderliche Material einzuliefern.

Der zweite Abschnitt des Eisenbahngesetzes enthält nun aber auch noch eine Reihe von Bestimmungen, die auf die Bundesbahnen keine Anwendung finden, weil die Voraussetzungen dafür fehlen. Es handelt sich dabei teils um Bestimmungen, welche das Verhältnis des Konzessionärs als solchen zum Staate betreffen. Sie betreffen folgende Punkte: Zeitdauer der Konzession, Ausschluss und Vorzugsrechte, Statutengenehmigung, Konzessionsübertragung und Gebühr, Rückkauf, Massnahmen bei Nichterfüllung der Pflichten laut Konzession und Gesetz, Verwirkung der Konzession und Versteigerung der Bahn [1]). Zum andern Teil betreffen diese Vorschriften Verhältnisse, welche bei den Bundesbahnen grundsätzlich nicht anders sind, wo aber doch im Rückkaufsgesetz eine besondere Reglung getroffen worden ist. Das sind die Bestimmungen von Art. 8 über Sitz und Gerichtsstand (Art. 12 Rkg) und 26 betreffend die Einreichung der Jahresrechnungen (Art. 13 B, Ziff. 3 a und 17, Ziff. 3, Rkg).

In einem dritten Abschnitt (Art. 29 f.) stellt das Eisenbahngesetz Bestimmungen auf über die Einheit von Bau und Betrieb. Sie haben zum Zweck, Bau und Betrieb in Übereinstimmung zu bringen, um so einen unbehinderten und leichten Verkehr auf dem schweizerischen Eisenbahnnetz zu ermöglichen. Diese Regeln gelten teils für das Publikum, namentlich nach seiten der Bahnpolizei und des Transportes; teils und vor allem gelten sie für den Konzessionär, aber sie machen nicht dessen Rechtsstellung aus, sondern sie bestimmen die Art und Weise der Ausübung des Eisenbahnbetriebes. Diese Bestimmungen haben zum Gegenstand einerseits die baulichen Anlagen und Betriebseinrichtungen; sie betreffen die technische Einheit. Ich nenne hier nur die Vorschriften über das Wagensystem (Art. 29), den technischen Betriebsanschluss (Art. 30). Über die Anstände betreffend den letztern entscheidet, als den Bundesbahnen vorgesetzte Behörde, der Bundesrat. Ebenso ist dies der Fall bei Anständen betreffend den durchgehenden Verkehr und ineinandergreifender Fahrtenpläne (Art. 33 [3]).

Anderseits sind in jenem Abschnitt des Eisenbahngesetzes enthalten Bestimmungen betreffend den Betrieb, die Einheit in der Verwaltung. Dazu gehören die Vorschriften über die Bahnpolizei im weitern Sinn, d. h. der Inbegriff der Beschränkungen, welche der Bahn auferlegt werden zum Schutze der eigenen Angestellten und des Publikums. Das sind die Bestimmungen über den Zustand, den Unterhalt und die Bewachung der Bahn, über die Einrichtungen und Massregeln für die Handhabung des Betriebes (Art. 31), über die gesetzlichen Feiertage (Art. 9). Alle diese Verhältnisse sind auf Grundlage des Eisenbahngesetzes durch Spezialgesetze eingehend geregelt worden [1]). Der letzte Absatz von Art. 31 betrifft die Bahnpolizei im engern Sinn, d. h. die Beschränkungen, welche dem Publikum auferlegt werden zum Schutze der Eisenbahn und zum Schutze vor derselben. Die bezügliche eingehende Reglung ist getroffen im Bahnpolizeigesetz von 1878 (BG III, 422).

Zu den Grundsätzen betreffend die Einheit der Verwaltung gehören ferner die Bestimmungen betreffend die Fahrtenpläne (Art. 33), das Tarifwesen (Art. 35) und die Vorschrift der Einführung eines einheitlichen Transportreglementes (Art. 36) [2]). Die rechtliche Natur dieses letztern ist zweifacher Art. Die Vorschriften des Transportreglementes sind teils privatrechtlich, teils öffentlichrechtlich, d. h. verwaltungsrechtlich. Nach der erstern Seite steht das Transportreglement in Verbindung mit dem Transportgesetz, nach letzterer Seite dagegen mit dem Bahnpolizeigesetz. Während diese Erlasse aber hoheitlich sind, d. h. vom Staate erlassen, ist das Transportreglement nur statutarisch, d. h. ein vom Bundesrat genehmigtes Statut der schweizerischen Eisenbahngesellschaften. Der Zusammenhang desselben mit dem Bahnpolizei- und Transportgesetz ist folgender: Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des Transportreglements sind Ordnungsbestimmungen, welche durch die hoheitliche Genehmigung den Charakter eines Polizeigesetzes erhalten, und auch die Straffolgen eines solchen mit sich bringen. Die privatrechtlichen Vorschriften des Transportreglementes haben dagegen den Charakter eines Vertrages. Es sind Bedingungen, die von den Eisenbahnunternehmungen für die Übernahme des Transportes gestellt werden [3]). Sie gelten aber nur im Rahmen des Transportgesetzes, d. h. soweit sie diesem nicht widersprechen. In diese Vereinbarung der schweizerischen Eisenbahnen sind nun an Stelle der verstaatlichten Bahnen die Bundesbahnen getreten, und dieselbe gilt auch für die Staatsbahn im gleichen Masse weiter fort, solange nichts anderes bestimmt wird.

[1]) Vgl. Art. 5, 6, 7, 10, 19[3], 27, 28 EG; 10[4] BBG.

[1]) Vgl. die Anmerkung zu Art. 31 bei Oetiker, 15; ferner das Gesetz betreffend die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten von 1902, BG XIX, 561.

[2]) BG XIII, 762.

[3]) BE VIII, 817.

Die soeben skizzierten Vorschriften über Einheit in Bau und Betrieb können infolge ihrer Natur für die Bundesbahnen ebenso auf Geltung Anspruch haben wie gegenüber den Privatbahnen. Die Voraussetzungen dazu sind gegeben. Es handelt sich hier um Minimalanforderungen, welche in bezug auf Bau und Betrieb an die schweizerischen Bahnen gestellt werden, damit wenigstens in dieser Hinsicht die Nachteile des Zustandes der Zersplitterung des schweizerischen Bahnnetzes so viel als möglich aufgehoben werden. Die Bundesbahnen, welche den Interessen der Gesamtheit dienen sollen, haben daher noch in erhöhtem Masse die Pflicht, die Vorschriften des dritten Abschnittes des Eisenbahngesetzes zu erfüllen.

Auf die Bundesbahnen kann dagegen keine Anwendung finden Art. 34, der dem Bundesrat die Sorge für die genaue Einhaltung der festgesetzten Fahrtordnung überbindet und ihm zu diesem Zweck die Ermächtigung zu Geldstrafen gegenüber den Bahngesellschaften gibt bei wiederholten verschuldeten Verspätungen. Abgesehen davon, dass der Fahr- und Zugsdienst gemäss Art. 35, Ziff. 10, Rkg Sache der Kreisdirektionen und der ihnen untergebenen Organe ist, und dass es in erster Linie den eigentlichen Verwaltungsorganen der Bundesbahnen zukommt, das Personal des Zugs- und Fahrdienstes auf seine Pünktlichkeit hin zu überwachen, hat der Bundesrat bei Pflichtvernachlässigung der Organe der Bundesbahnverwaltung andere Mittel in der Hand, um Ordnung zu schaffen.

Ganz selbstverständlich ist, dass die Bundesbahnen das vom Bundesrat mit der Beaufsichtigung der Bahn und ihres Betriebes betraute Inspektionspersonal unentgeltlich zu befördern haben (Art. 37), soweit diesem die technische Kontrolle über die Bundesbahnen zukommt.

In bezug auf die Anwendung des Rechnungsgesetzes auf die Bundesbahnen ist zu bemerken [1]), dass von den allgemeinen Bestimmungen desselben nur Art. 2 für die Bundesbahnen in Betracht kommen kann. Er enthält die Vorschrift, dass die Rechnungen und Bilanzen der Eisenbahnen nach einheitlichen Formularen aufgestellt werden sollen. Die Zusammenstellung der Rechnungsergebnisse der Privat- und Staatsbahnen macht es nötig, dass in dieser Beziehung keine Abweichung stattfindet für die Bundesbahnen.

In gleicher Weise wie die Privatbahnen finden auf die Bundesbahnen auch Anwendung die Vorschriften über die Baurechnung (Art. 4 bis 9). Zwar kommt der eigentliche Zweck dieser Vorschriften, der dahin ging, sichere Grundlagen für den Rückkauf zu schaffen, bei den Bundesbahnen nicht mehr in Betracht. Aber es empfiehlt sich doch und entspricht dem Grundsatz, den Bundesbahnen den Privatbahnen gegenüber keine Vorteile einzuräumen, die „als solid anerkannten Normen für die Belastung des Baukonto auch bei den Bundesbahnen einzuhalten". Einzig mit bezug auf die Einstellung des Überschusses des Rückkaufspreises über die Aktiven der frühern Hauptbahnen in die Bilanz kann für die Bundesbahnen eine Abweichung von den Gesetzesvorschriften gestattet werden. Danach wären diese Überschüsse auf das Konto der zu ersetzenden Verwendungen zu setzen. Allein diese Überschüsse stellen den kommerziellen Mehrwert der Bahnen dar, und können daher wohl als reelle Aktiven in die Bilanz eingestellt werden. Übrigens erfolgt die Ersetzung dieses Minderwertes auch bei den Bundesbahnen, und zwar durch die gesetzlich vorgeschriebene Amortisation des Anlagekapitals.

In bezug auf die Betriebs-, Gewinn- und Verlustrechnung (Art. 10) haben für die Bundesbahnen die gleichen Regeln zu gelten wie für Privatbahnen.

Wohl die in finanzieller Hinsicht für die Bundesbahnen wichtigsten Bestimmungen des Rechnungsgesetzes sind enthalten in den Art. 11 und 12, welche die Dotierung des Erneuerungsfonds betreffen. Gemäss Art. 59 V (BG XVII, 393) ist derselbe gesondert von den übrigen Aktiven der Bundesbahnen zu verwalten. Das für die Einlagen in den Erneuerungsfonds und die Entnahmen aus demselben massgebende, vom Verwaltungsrat erlassene Reglement [1]) ist vom Bundesrat zu genehmigen. Es erscheint im Sinn und Geist des Rückkaufsgesetzes, wenn die soliden Grundsätze des Rechnungsgesetzes betreffend den Erneuerungsfonds auch bei den Bundesbahnen befolgt werden. Und zwar betrachtet die Bundesbahnverwaltung den Erneuerungsfonds als Deckungs- und nicht als Ausgleichungsfonds, d. h. als Ergänzungswert zu den vorhandenen Anlagen, und nicht als blossen negativen Wert.

Die Bemerkung bezüglich des Erneuerungsfonds gilt auch für die Vorschriften der Art. 13 und 14, welche die Tilgung der rückständigen Einlagen in den Erneuerungsfonds und aller nicht auf Baukonto zulässigen und keine realen Aktiven darstellenden Posten verlangen. Für die Bundesbahnen kommen hier nur Kursverluste, verlorene Anlagewerte und dergleichen in Betracht.

Die in Art. 15 verlangte Prüfung der Rechnungen und Bilanzen der Bahnunternehmungen nimmt der Bundesrat auch den Bundesbahnen gegenüber vor. Vom Umfang dieser Prüfung wird weiter unten bei der

---

Bbl 1905, IV, 505. StB XVI, 255, 399, 967.

[1]) EAS XXII, 391.

Darstellung der Kompetenzen des Bundesrates die Rede sein [1]).

Die übrigen Bestimmungen des Rechnungsgesetzes finden auf die Bundesbahnen keine Anwendung, weil die Voraussetzungen dazu fehlen. Es sind dies die Vorschriften über die Vorlage von Ausweisen für den Rückkauf, die Dividendensperre, Verhängung von Strafen bei wiederholter Säumigkeit der Bahnverwaltungen und Verletzung des Gesetzes durch dieselben, Ermittlung des Rückkaufswertes [2]).

Es ist im Eisenbahn- und im Rechnungsgesetz in einigen Artikeln bestimmt, dass das Bundesgericht entscheide, wenn die Parteien sich über Entschädigungsfragen nicht einigen können, oder wenn Verfügungen des Bundesrates nicht anerkannt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Fällen, wo eine Streitigkeit zwischen dem Bund und einer Eisenbahnunternehmung besteht und den andern Fällen, wo es sich um eine Entschädigungsforderung einer Bahngesellschaft an eine andere oder an sonstige Private handelt (Art. 15 [2], 30 [3] EG). Im letztern Falle ist die Zuständigkeit des Bundesgerichtes (Art. 50, Ziff. 2 und 3, OG) auch weiterhin gegeben; denn es spricht nichts dafür, dass das Bundesgericht, wenn anstatt einer Bahngesellschaft die Bundesbahnverwaltung, also der Bund, Prozesspartei ist, in diesen Fällen nicht kompetent sein soll. Wenn man zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Privaten als Klägern und dem Bund als Beklagten (Art. 48, Ziff. 2, OG) dem Bundesgericht zur Entscheidung in erster und letzter Instanz zugewiesen hat, so lässt sich die Zuständigkeit desselben in zivilrechtlichen Streitigkeiten des Eisenbahnrechtes, in denen der Bund als Beklagter beteiligt ist, sehr wohl beibehalten.

Anders verhält es sich dagegen in den erstgenannten Fällen, wo ein Streit zwischen Bund und einer Eisenbahnunternehmung besteht (Art. 14 [4], 19 [1], 24 [2], 33 [4] EG; 12 [3], 16 [2] RG). Es sind dies einige von den wenigen Ausnahmen, wo der Bundesrat als oberste Verwaltungsbehörde des Bundes dem Entscheide des Bundesgerichtes untersteht, während sonst Bundesrat und Bundesgericht koordiniert sind. Voraussetzung der Entscheidungskompetenz des Bundesgerichtes ist aber, dass es sich um eine Streitigkeit zwischen Bund und Privaten, d. h. Eisenbahnen, handelt. Nun sind aber die Hauptbahnen verstaatlicht und diese Voraussetzung somit dahingefallen. Wenn es nun zwischen Bundesrat und Bundesbahnverwaltung mit bezug auf diese Materie zu Meinungsverschiedenheiten kommt, so handelt es sich lediglich um Differenzen administrativen Charakters, die sich innerhalb ein und derselben Verwaltung, der Bundesverwaltung, abspielen, und die daher nicht vom Bundesgericht zu entscheiden sind. Der Bundesrat hat sich bereits im Jahre 1902 auf den Standpunkt gestellt [1]), dass ein Weiterzug seiner auf Grund des Rechnungsgesetzes getroffenen Verfügungen weder an das Bundesgericht noch an die Bundesversammlung zulässig sei. Er wies dabei darauf hin, dass das Rechnungsgesetz einerseits ein Aufsichtsgesetz über die Eisenbahnen ist, anderseits zur Vorbereitung des konzessionsgemässen Rückkaufs erlassen wurde. Da die Verfügungen des Bundesrates auf die Rechnungsstellung und somit auf den Rückkaufspreis der Bahnen einen wesentlichen Einfluss hatten, so musste gegenüber dem Bundesrat, der nicht nur Aufsichtsbehörde, sondern auch Vertreter des zurückkaufenden Bundes war, eine unparteiische Gerichtsinstanz geschaffen werden zur Nachprüfung der Rechtmässigkeit der Verfügungen des Bundesrates. Der Schutz der Privatrechte der Aktionäre erforderte die Möglichkeit einer solchen Überprüfung unbedingt. Bei der Rechnungsstellung der Bundesbahnen als einer öffentlichen Verwaltung, wo private Interessen nicht beteiligt sind, fällt der Gesichtspunkt des Schutzes der Privatrechte ausser Betracht. Die Bundesbahnverwaltung ist ein Zweig der Bundesverwaltung. Diese wird nach Art. 102, Ziff. 12, BV in allen ihren Zweigen vom Bundesrat besorgt. Er ist der Bundesversammlung für seine Geschäftsführung allein verantwortlich. Durch einen Entscheid des Bundesgerichtes über solche interne Verwaltungsangelegenheiten würde das ganze Verhältnis der öffentlichen Gewalten zueinander verschoben.

Später waren Bundesrat und Bundesbahnverwaltung dagegen der Ansicht [2]), dass zum Ersatz des Rekursrechtes an das Bundesgericht die Bundesbahnverwaltung das Recht haben sollte, gegen den Entscheid des Bundesrates an die Bundesversammlung zu rekurrieren. So wenigstens bei Differenzen mit bezug auf die Einlagen in den Erneuerungsfonds und betreffend die Rechnungen und Bilanzen überhaupt. Von diesem Rekursrecht der Bundesbahnverwaltung an die Bundesversammlung kann aber so wenig wie von demjenigen an das Bundesgericht bei der heutigen Rechtslage die Rede sein aus folgenden Gründen [3]): Es ist ein staatsrechtlicher Grundsatz, dass eine untergeordnete Verwaltungsabteilung nicht den Entscheid einer obern Behörde an die der letztern übergeordnete Instanz weiterziehen kann. Es verträgt sich dies nicht mit dem hierarchischen Prinzip in der Gliederung der Verwaltungsbehörden. Würde man einer untergeordneten Verwaltung ein solches Beschwerderecht zugestehen, so hätte dies eine Auf-

[1]) Vgl. S. 36.
[2]) Vgl. Art. 3, 17, 18, 19, 20, 21.

[1]) Bbl 1902, V, 765.
[2]) Bbl 1905, IV, 506, 513.
[3]) StB XVI, 257, 399.

lösung der Organisation der Verwaltung zur Folge. Man könnte vielleicht einwenden und zugunsten des Rekursrechtes der Bundesbahnverwaltung geltend machen, dass letztere eine selbständige Verwaltung seien, die zum Bundesrat nicht im Verhältnis einer Unterbehörde zur Oberbehörde stehen. Allein es ist auch hier wiederum zu betonen, dass, wie oben gezeigt wurde, die Bundesbahnen, gemäss Art. 12 [1] Rkg, eine Abteilung der Bundesverwaltung sind, deren Oberleitung und Beaufsichtigung dem Bundesrat in erster Linie zukommt. Dazu kommt, dass die untere Instanz, die Bundesbahnen, nicht eine ausserhalb der Verwaltung stehende Partei ist, was doch die Voraussetzung des Rekursrechtes ist. Für ein solches Rekursrecht finden sich auch im Rückkaufsgesetz keine Anhaltspunkte. Die Befugnisse der einzelnen Organe der Bundesbahnverwaltung sind dort aufgezählt. Zu beachten ist speziell Art. 23 betreffend den Geschäftskreis des Verwaltungsrates; denn nur dieser könnte als oberstes Organ der eigentlichen, engern Bundesbahnverwaltung für die Ausübung eines Rekursrechtes in Betracht kommen. In diesem Artikel ist aber von einem Rekursrecht des Verwaltungsrates an die Bundesversammlung gegen die Verfügungen des Bundesrates nirgends die Rede. Wenn nicht einmal ein Rekurs gegen Verfügungen des Bundesrates, welche Bundesrecht verletzen, durch Dritte, ausserhalb der Verwaltung stehende Personen, nach der herrschenden Auffassung heute möglich ist [1]), so ist gar nicht einzusehen, warum nun gerade die Bundesbahnverwaltung diesen Vorzug haben soll.

Mit dem hier in Betracht kommenden Rekursrecht ist nicht zu verwechseln das Beschwerderecht in Disziplinarangelegenheiten, bei dem es sich um persönliche Angelegenheiten von Beamten handelt, und das innerhalb gewisser Instanzen wohl bestehen kann.

Den Organen der Bundesbahnen steht, wenn sie die Verfügungen des Bundesrates nicht für richtig erachten, das Recht zu, eine Wiedererwägung beim Bundesrat zu veranlassen. Und endlich kann die Bundesversammlung bei der Aufstellung des Budgets oder noch zweckmässiger bei Prüfung und Abnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht auf die vom Bundesrat bei Erlass seiner Verfügungen befolgten Verwaltungsgrundsätze zurückkommen und dieselben einer Kritik unterziehen.

b. Zur Post- und Telegraphenverwaltung.

1. Massgebend für die Beziehungen des schweizerischen Postdienstes zu den Eisenbahnen überhaupt sind die Art. 19 bis 21 EG. In Ausführung derselben wurden zwischen der eidgenössischen Postverwaltung und den Verwaltungen der jetzt verstaatlichten Bahnen Verträge abgeschlossen [1]). Diese Übereinkommen sind jetzt bezüglich der Bundesbahnen ersetzt durch den sogenannten „Vertrag“ zwischen der schweizerischen Postverwaltung und der Generaldirektion betreffend die Beziehungen des schweizerischen Postdienstes zu den Bundesbahnen vom 6. November 1903 [2]), vom Bundesrat ratifiziert mit dem Zusatz, dass er als Oberaufsichtsbehörde sich vorbehalte, jederzeit auf diesen Beschluss zurückzukommen. Diese Verständigung hat für den Verkehr zwischen diesen beiden Bundesverwaltungsabteilungen wesentliche Vereinfachungen, namentlich hinsichtlich der Abrechnung, gebracht [3]). In der Hauptsache ist aber der Inhalt des „Vertrages“ derselbe wie bei den Verträgen mit den frühern Privatbahnen, so dass es überflüssig erscheint, hier auf denselben einzugehen.

2. In bezug auf das Verhältnis der Bundesbahnen zur eidgenössischen Telegraphenverwaltung schaffen Recht die Art. 22 und 23 EG, sowie der Bundesratsbeschluss von 1875 betreffend die Benützung der Eisenbahntelegraphen (BG I, 441), und die Verordnung betreffend die Benützung der Bahnanlagen zur Erstellung von Telephonleitungen von 1888 (BG X, 542). Auch hier sind bei den Bundesbahnen keine Abweichungen von dem Verhältnis der Telegraphenverwaltung zu den Eisenbahnen überhaupt zu konstatieren.

c. Zur Finanzverwaltung.

Während die Verwaltung der Finanzen des Bundes (des Bundesvermögens und der Schulden, der Einnahmen und Ausgaben) sonst Sache des eidgenössischen Finanzdepartements ist, muss das Rechnungswesen der Bundesbahnen, gemäss Art. 8 [1] Rkg, vom Rechnungswesen der übrigen Bundesverwaltung getrennt gehalten werden. Und zwar ist es so zu gestalten, dass die Finanzlage der Bundesbahnen jederzeit mit Sichesheit festgestellt werden kann. Der gleiche Artikel enthält dann noch Bestimmungen betreffend die Verwendung des Reinertrages und Heranziehung des Reservefonds, wenn die ordentlichen Einnahmen zur Deckung der Betriebsausgaben, Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals nicht ausreichen. Diese finanzielle Selbständigkeit der Bundesbahnen ist damit zu begründen, dass die in Art. 8 [2] und [3] vorgesehene Verwendung der Überschüsse nur dann konsequent durchgeführt werden kann, wenn dieselben nicht direkt in die Kasse der übrigen Bundesverwaltung abgeliefert werden. Wäre dies der Fall, so bestände die Gefahr des Anreizes zu

[1]) Bosshard, 28.

[1]) Postamtsblatt 1885, Nr. 9 und 10.
[2]) Separat erschienen.
[3]) Bbl 1904, II, 508.

grossen Ausgaben bei zufälliger Einnahmensteigerung der Bundesbahen durch den Bund. In Zeiten des Stillstandes oder des Rückganges der Einnahmen dagegen wären die Verzinsung und Tilgung der Bundesbahnschuld bis 1963, die nötigen Verbesserungen im Bahnbetrieb und der Ausbau des Netzes in Frage gestellt, wenn man in den Jahren des Aufschwunges die dafür nötigen Summen des Reinertrages nicht zurückgelegt hätte. Die Aufgabe der Verstaatlichung sollte nicht sein, der Staatskasse neue Einnahmen zuzuführen, sondern die „Reinerträgnisse der Bundesbahnen ausschliesslich im Interesse der Hebung des Verkehrs zu verwenden“ [1]).

Zu Beginn der Wirksamkeit der Bundesbahnverwaltung gestalteten sich die Verhältnisse allerdings etwas anders. Die Generaldirektion und mit ihr eine Anzahl Dienstabteilungen traten erst am 1. Juli 1901 in Funktion, währenddem einige der zurückgekauften Bahnen bereits seit dem 1. Januar 1901 auf Rechnung des Bundes von den bisherigen Bahnverwaltungen unter Aufsicht des Eisenbahndepartements betrieben wurden. Mangels eigener Organe wurde nun in diesem Zwischenstadium die Komptabilität der Bundesbahnverwaltung bis Ende 1902 dem eidgenössischen Finanzdepartement zugewiesen [2]). Mit dem 1. Januar 1902 ging dann die Finanzverwaltung an die Bundesbahnorgane über, insbesondere wurde der Anleihensdienst, der vorher die Wertschriftenverwaltung des Finanzdepartements ganz erheblich in Anspruch genommen hatte, von dem Finanzdepartement der Generaldirektion übernommen. Immerhin liegt doch nicht der gesamte Anleihensdienst in den Händen der Bundesbahnverwaltung. Das eidgenössische Finanzdepartement, das die Anleihensgeschäfte vorzubereiten hat, lässt sich dabei von einer Expertenkommission von Finanzmännern beraten, in welcher auch die Bundesbahnverwaltung vertreten sein soll. Die eidgenössische Wertschriftenverwaltung besorgt die Erstellung der Anleihenstitel und deren Aufbewahrung bis zur Verwendung durch die Bundesbahnverwaltung. Die eidgenössische Staatskasse besorgt aber keinerlei Kassendienste für die Bundesbahnen.

Infolge der Vorschrift der Trennung des Rechnungswesens der Bundesbahnen von demjenigen des Bundes wird sowohl die Kapitalrechnung als auch die Betriebsrechnung der Bundesbahnen besonders geführt, wie überhaupt in der eidgenössischen Staatsrechnung die Bundesbahnen nicht erwähnt sind. Es wird vielmehr der Staatsrechnung als Anhang jeweilen ein Auszug aus den Rechnungen der Bundesbahnen beigegeben, der über die Gewinn- und Verlustrechnung, sowie über die Bilanz Aufschluss gibt. Die Finanzverwaltung der Bundesbahnen ist zu belasten mit den vom Bund für Bezahlung der vereinbarten Rückkaufsentschädigungen ausgegebenen Beträgen, sowie den vom Bund für Ergänzungsbauten an die Bahngesellschaften vergüteten Beträgen, den Kosten von Neubauten und Anschaffungen und dem der Bundesbahnverwaltung vorgeschossenem Betriebskapital. Die Verzinsung und Tilgung dieser Beträge wird auch von der Bundesbahnverwaltung besorgt (Art. 57 V).

d. Zur Militärverwaltung.

Massgebend sind hier die Art. 24 und 25 EG, sowie 217 bis 220 der Militärorganisation von 1907. Die beiden zitierten Artikel des Eisenbahngesetzes betreffen das Verhältnis der Eisenbahnen zur Militärverwaltung überhaupt, also zur ordentlichen und ausserordentlichen, und machen keinen Unterschied zwischen Staats- und Privatbahnen. Der Kriegsbetrieb der Eisenbahnen ist geordnet in der Verordnung über das Territorial- und Etappenwesen und über den Kriegsbetrieb der Eisenbahnen von 1901, sowie in dem Regulativ über die Organisation des Militäreisenbahnwesens von 1902, in den Ausführungs- und Zusatzbestimmungen zu den Vorschriften über Militärtransporte von 1912 und in der Verordnung über den Territorial- und den Transportdienst vom 30. Januar 1912 (BG XVIII, 437; XIX, 88; XXVIII, 806, 889). Danach werden die im Frieden nötigen Vorarbeiten für den Kriegsbetrieb der Eisenbahnen von der Eisenbahnsektion der Generalstabsabteilung des Militärdepartements unter Beihülfe anderer Bundesverwaltungsabteilungen ausgeführt. Der Generaldirektion der Bundesbahnen fallen dabei zu: Ausarbeitung der Instruktionen und Transportanordnungen für die Besammlung der Truppen an den Korpssammelplätzen, Ausarbeitung des Kriegsfahrplanes, Mitteilung des Baubudgets der Bundesbahnen nebst den dazu gehörigen betriebstechnischen Vorschriften, der Zivilfahrpläne und der zivilbetriebstechnischen Vorschriften an die Generalstabsabteilung. Die Organe der Generaldirektion (Betriebsdepartement) werden über die bei Ausarbeitung dieser Vorlagen massgebenden Gesichtspunkte informiert von der Generalstabsabteilung, welche auch die Prüfung und Genehmigung der genannten Arbeiten vorzunehmen hat. Der direkte Verkehr der Generaldirektion mit der Generalstabsabteilung beschränkt sich auf Mitteilungen und Informationen. Berichterstattungen und Begehren der Generalstabsabteilung an die Generaldirektion sind dagegen durch Vermittlung des Militärdepartements an das Eisenbahndepartement zu richten, welches dieselben dann seinerseits an die Bundesbahnverwaltung weiterleitet.

In richtiger Erfassung des Wesens der Bundesbahnorganisation bestimmt Art. 219 [2] der Militärorganisation

[1]) Bbl 1897, II, 326.
[2]) Bbl 1902, I, 677; II, 497.

in negativer Weise, dass über Streitigkeiten zwischen Bundesbahnverwaltung und Militärverwaltung betreffend Entschädigung für Inanspruchnahme der Bahn das Bundesgericht nicht entscheide. Es heisst nämlich in dem zitierten Artikel, dass bei Streit zwischen Bund und privaten Eisenbahnunternehmungen, worunter natürlich die Bundesbahnen nicht fallen, das Bundesgericht entscheide. Die Frage, auf welch anderm Wege solche Anstände innerhalb der Bundesverwaltung geschlichtet werden sollen, wird allerdings dadurch noch nicht gelöst. In Art. 95 des Militärtransportreglementes von 1907 (BG XXIII, 313), das nach der neuen Militärorganisation erlassen wurde, ist dagegen noch, wie in Art. 24 [2] EG, die Entscheidung des Bundesgerichtes über streitige Entschädigungen vorgesehen. Diese Bestimmung ist jedenfalls aus dem alten Militärtransportreglement von 1894 einfach unverändert herübergenommen worden in das neue, wobei man die Anpassung an die Rechtsstellung der Bundesbahnen vergessen hat, oder der Meinung war, die selbständige Stellung, welche die Bundesbahnen heute in der Bundesverwaltung einnehmen, rechtfertige die Beibehaltung der bundesgerichtlichen Kompetenz.

4. Die Beziehungen zur kantonalen Verwaltung.

Der Beziehungen der Bundesbahnen zur kantonalen Verwaltung gibt es zwei. Einerseits das Verhältnis zur kantonalen innern Verwaltung. Hier kann das bezügliche kantonale Recht auch auf die Bundesbahnen Anwendung finden. Und zwar darum, weil das Bundesbahngesetz nichts Gegenteiliges bestimmt und soweit das Bundesrecht in bezug auf jenes genannte Gebiet nichts regelt oder bestimmen darf oder das kantonale Recht nicht ausgeschlossen hat [1]). Streuli (l. c.) zieht für diese Begründung Art. 11 Rkg heran, was aber nicht richtig ist; denn dieser Artikel regelt nicht das Verhältnis des auf die Bundesbahnen bezüglichen Bundes rechtes zum kantonalen Recht, sondern bestimmt ganz allgemein, inwieweit die Bundesgesetzgebung in Eisenbahnsachen auch auf die Bundesbahnen Anwendung finde. Vom kantonalen Recht und seiner Anwendung auf die Bundesbahnen ist dagegen in jenem Artikel nicht die Rede. Es kommen vielmehr die allgemeinen Regeln über das Verhältnis von Bundes- und kantonalem Recht zur Anwendung. Für die Beziehungen der Bundesbahnen und der Eisenbahnen überhaupt zu der kantonalen innern Verwaltung verweise ich auf Streuli, S. 72 f.

[1]) Streuli, 223.

Wichtig sind anderseits die Beziehungen der Bundesbahnen zur kantonalen äussern Verwaltung, speziell zur Finanzverwaltung, und hier wieder insbesondere zum Steuerwesen der Kantone. Eine ausführliche Darstellung dieser Materie findet sich wiederum in der zitierten Schrift von Streuli (l. c.). Der Vollständigkeit halber gebe ich hier eine kurze Übersicht über den Stand der Dinge unter Berücksichtigung der seit dem Erscheinen von Streulis Arbeit ergangenen bundesgerichtlichen Judikatur.

Da der Bund kein besonderes Staatsgebiet besitzt, ist alles, was er besitzt, zugleich der kantonalen Hoheit unterworfen, soweit nicht das Bundesrecht etwas anderes bestimmt [1]). Dies ist nun unter anderm der Fall in bezug auf die Steuerhoheit der Kantone. So bestimmt schon Art. 7 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der schweizerischen Eidgenossenschaft von 1851 (BG 3, 35), dass „die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, sowie derjenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind", von den Kantonen mit keiner direkten Steuer belegt werden dürfen. Es liegt hier also eine sogenannte Steuerfreiheit vor. Darunter ist zu verstehen die Befreiung von der Steuerpflicht zugunsten von an sich steuerpflichtigen oder steuerfähigen Personen oder Gütern, und zwar entweder zugunsten einer ganzen Klasse von Personen oder einzelner bestimmter Personen. In vorliegendem Falle handelt es sich um eine bundesrechtliche Klassenbefreiung (jus singulare); denn alles Bundesvermögen der genannten Art unterliegt der Steuerbefreiung, und diese beruht auf einem allgemeinen Gesetz und nicht auf einem speziellen Befreiungsbeschluss. Daneben gibt es auch noch kantonalrechtliche Steuerbefreiungen, welche von den Kantonen als Inhabern der Steuerhoheit eingeräumt werden. Beispiel: Die Steuerbefreiung der Eisenbahnunternehmungen in manchen Kantonen. Nach dem Garantiegesetz ist also der Steuerbefreiung teilhaftig das ganze Verwaltungsvermögen des Bundes und vom Finanzvermögen die Kapitalien.

Diese bundesrechtliche Steuerbefreiung greift nun auch Platz gegenüber den Bundesbahnen, gemäss Art. 10 Rkg, wonach die Bundesbahnen von jeder Besteuerung durch Kantone und Gemeinden befreit sind. Diese Bestimmung bildet nach dem Objekt und nach dem Subjekt, das die Steuer nicht erheben darf, eine Erweiterung der im Garantiegesetz statuierten Steuerfreiheit. Die Bundesbahnen dürfen nicht bloss von den Kantonen, sondern auch von den Gemeinden nicht besteuert werden, und die Steuerfreiheit bezieht sich

[1]) Schollenberger, Grundriss, III, 70.

nicht nur auf direkte Steuern, sondern auf Steuern überhaupt. Art. 164 [2] der Militärorganisation (BG XXIII, 781) statuiert die gleiche Steuerbefreiung hinsichtlich der Militäranstalten und des sonstigen, zu militärischen Zwecken bestimmten Eigentums des Bundes.

Art. 10 [2] Rkg enthält nun aber eine Beschränkung der Steuerfreiheit der Bundesbahnen. Es sind nämlich von der Steuerbefreiung ausgeschlossen die Immobilien, „welche zwar im Besitz der Bundesbahnen sind, aber eine notwendige Beziehung zum Bahnbetrieb nicht haben", d. h. die also nicht Verwaltungs-, sondern Finanzvermögen der Bundesbahnen darstellen. Die Steuerfreiheit in demselben Umfange genoss auch die Gotthardbahn im Kanton Uri gemäss der kantonalen Konzession. Diese Einschränkung der Steuerfreiheit der Bundesbahnen steht übrigens auch im Einklang mit der im Garantiegesetz statuierten; denn Abs. 2 von Art. 10 schliesst gerade diejenigen Immobilien von der Steuerfreiheit aus, welche eine notwendige Beziehung zum Bahnbetrieb nicht haben, somit nur mittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind.

In bezug auf den Umfang der Steuerpflicht der Bundesbahnen nach dem Rückkaufsgesetz kam es zwischen den Bundesbahnen, beziehungsweise dem Bund, und einigen Kantonen zu einer Reihe von Streitigkeiten, welche vom Bundesgericht gemäss Art. 179 OG entschieden worden sind.

Ein erster Fall betraf die Zulässigkeit der Besteuerung von Bahnhofwirtschaften, welche Frage bereits bei der Beratung des Rückkaufsgesetzes in der Bundesversammlung aufgeworfen wurde [1]). Das Bundesgericht verneinte die Frage bezüglich der Bahnhofwirtschaft Bern [2]), nachdem es in einem frühern Entscheide unrichtigerweise der entgegengesetzten Meinung gewesen war [3]). Es kann heute nicht mehr bezweifelt werden, dass die Wirtschaften in grössern Bahnhöfen einen Bestandteil der eigentlichen Bahnanlagen bilden und somit „in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb" stehen.

Auch die Zulässigkeit der Besteuerung des Ertrages der Hauptwerkstätte der Bundesbahnen in Olten aus Arbeiten für Dritte wurde streitig. Das Bundesgericht hat auf Abweisung des von der Kreisdirektion II der Bundesbahnen erhobenen Rekurses gegen den vom Regierungsrat von Solothurn gefällten, obige Frage bejahenden Entscheid erkannt [4]). Auf Art. 10 [2] Rkg kann aber nur eine Besteuerung von Liegenschaften, die zum Bahnbetrieb keine notwendige Beziehung haben, gestützt werden. Eine weitere Einschränkung der Steuerfreiheit der Bundesbahnen enthält der genannte Artikel nicht. Eine ähnliche Einschränkung der Steuerfreiheit in bezug auf andere Objekte, die ebenfalls in keiner notwendigen Beziehung zum Bahnbetrieb stehen, ist ausgeschlossen, weil sie dem wirklichen Sinn des Gesetzes nicht gerecht wird. Das Bundesgericht verweist auf das oben zitierte und meines Erachtens unrichtige Urteil in Sachen Bundesbahnen gegen Luzern. Durch Heranziehung der Entstehungsgeschichte des Rückkaufsgesetzes wird der Versuch gemacht, zu beweisen, dass man bei der Auffassung über die Tragweite der den Bundesbahnen einzuräumenden Steuerfreiheit allgemein davon ausging, diese solle nur soweit reichen, als es sich um Einrichtungen handle, die dem Betrieb wirklich dienen, und in bezug auf anderweitige Einrichtungen sei sowohl das Vermögen als der Erwerb der Bundesbahnen steuerpflichtig. Die Bundesbahnen sollten nicht schlechter gestellt werden als die bisherigen Bahngesellschaften. Abs. 2 von Art. 10 bilde nur eine einzelne, besonders wichtige Ausnahme von der in Abs. 1 statuierten Steuerfreiheit. Diese sei nicht ein persönliches Privileg des Bundes in bezug auf alles Vermögen, das er unter dem Namen „Schweizerische Bundesbahnen" besitze, sondern die Steuerfreiheit sei eine sachliche, auf dasjenige beschränkt, was an Vermögen oder Tätigkeiten dem Bahnbetrieb diene. Sie beziehe sich daher nicht auf den Erwerb aus einer gewerblichen Tätigkeit der Bundesbahnen, wie diejenige der Hauptwerkstätte Olten für Rechnung Dritter.

Diese Entscheidung des Bundesgerichtes ist als unrichtig zu bezeichnen [1]); denn sie beruht auf einer zu missbilligenden Auffassung von der Bedeutung der Gesetzesmaterialien bei der Auslegung einer Rechtsnorm. Indem das Bundesgericht auf die Gesetzesberatung in der Bundesversammlung zurückgreift, um den wirklichen Willen des Gesetzgebers zu erforschen, leitet es aus den Gesetzesmaterialien einen Grundsatz ab, der im Rückkaufsgesetz gar keinen Ausdruck gefunden hat. Dies widerspricht der neuern und wohl herrschenden Auffassung von der Art und Weise der Auslegung des Gesetzes. Danach hat die Auslegung den Willen des Gesetzes zu suchen, was grundsätzlich zur Verwerfung der Materialien führt. Das Gesetz muss ausgelegt werden, sowie es jetzt ist, und nicht nach der Meinung, die herrschte, als das Gesetz in der Entstehung begriffen war. Das Bundesgericht hat die Richtigkeit dieser hier vertretenen Auffassung schon wiederholt betont [2]).

Aus dem Wortlaut von Art. 10 ergibt sich nun klar, dass eine Besteuerung der Bundesbahnen nur für Im-

[1]) StB VII, 526.
[2]) BE 31, I, 636.
[3]) BE 29, I, 189.
[4]) BE 29, I, 324.

[1]) Gl. A.: Streuli, 243.
[2]) BE 22, 927; 25, 843; 27, I, 530.

mobilien zulässig ist, die dem Bahnbetrieb nicht dienen. Von einer Besteuerung des Einkommens der Bundesbahnen, gleichgültig, woher sie rühre, ist aber im Gesetz nirgends die Rede. Es geht daher nicht an, wo das Gesetz deutlich redet, die Gesetzesmaterialien und die Entstehungsgeschichte desselben heranzuziehen. Dies ist nur angebracht, wenn der Wortlaut des Gesetzes unklar ist und für sich allein zu einem unbefriedigenden Ergebnis führt.

Das Bundesgericht erörtert auch noch die Frage, ob nicht die Bundesbahnen für den genannten Gewerbebetrieb doch steuerfrei seien auf Grund von Art. 7 des Garantiegesetzes. Diese Frage ist zu verneinen. Die Steuerverhältnisse der Bundesbahnen sind durch das Rückkaufsgesetz abschliessend geregelt worden. Den Ausnahmen von der Steuerfreiheit, die dieses Gesetz vorsieht, kann nicht die allgemeine Steuerimmunität des Bundes entgegengehalten werden. Die Steuerbefreiung der Bundesbahnen in Art. 10 Rkg verhält sich zu der in Art. 7 des Garantiegesetzes statuierten allgemeinen Steuerfreiheit des Bundes wie die allgemeine zur besondern Norm. Die erstere behält ihre Geltung, soweit nicht vermöge der letztern eine besondere Reglung Platz greift. Wenn nun Art. 10 Rkg nicht bestehen würde, so könnten die Bundesbahnen auf Grund des Garantiegesetzes meines Erachtens für den Erwerb aus gewerblicher Tätigkeit für Rechnung Dritter allerdings besteuert werden. Art. 7 l. c. sieht nämlich die Steuerbefreiung nur vor für Vermögensobjekte, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind. Die Verrichtung von gewerblichen Arbeiten für Rechnung Dritter in den Werkstätten der Bundesbahnen ist nun aber kein Bundeszweck. Dagegen dient der Staatsbetrieb der grossen schweizerischen Hauptbahnen unmittelbar dem in Art. 2 BV angeführten Bundeszweck der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen.

Die Besteuerung des Dampfbootbetriebes durch die Bundesbahnen auf dem Bodensee hat das Bundesgericht mit Recht für unzulässig erklärt (BE 29, I, 487). Nach Art. 1 [2] Rkg können mit einer Eisenbahn auch Nebengeschäfte, die mit dem Bahnbetrieb in engem Zusammenhang stehen, erworben werden. Die Dampfbootunternehmung auf dem Bodensee ist ein integrierender Bestandteil der Bundesbahnen so gut wie jede einzelne Bahnlinie. Sie wird denn auch in Art. 5 V geradezu unter den Bahnlinien aufgeführt.

Im gleichen Urteil wird dagegen die Steuerpflicht der Bundesbahnen in bezug auf den Gewerbefonds für den Lagerhausbetrieb in Romanshorn anerkannt, und zwar aus den gleichen Gründen wie in der zitierten Entscheidung betreffend die Besteuerung des Einkommens aus gewerblicher Tätigkeit für Dritte. Für die Widerlegung dieser Ansicht vergleiche oben S. 25.

Ein weiterer steuerrechtlicher Streit der Bundesbahnen mit einem Kanton betraf die Bahnwärterwohnhäuser (BE 33, I, 780). Das Bundesgericht erkannte ganz richtig auf die Unzulässigkeit der Besteuerung dieser Objekte. Die im Gesetz verlangte notwendige Beziehung zum Bahnbetrieb ist nicht nur als gegeben anzusehen, wenn eine Anlage unmittelbar technisch dem Betrieb dient, sondern auch schon bei anderweitigem, bloss indirektem Zusammenhang einer solchen mit dem Bahnbetrieb, sofern die Anlage nur dem Bahnbetrieb günstige Voraussetzungen, Garantien für seine Regelmässigkeit und Sicherheit zu schaffen bestimmt ist. Dies ist der Fall bei den Bahnwärterwohnhäusern. Auch die kleinen, zu denselben gehörigen Gärten dürfen unbedenklich als unter die Steuerfreiheit fallend betrachtet werden (BE 33, I, 786).

Die Dienstwohnung eines Depotchefs ist ebenfalls als steuerfrei zu erklären. Die Anwesenheit der Depotchefs der wichtigen Bahnhöfe kann nach der Natur ihrer Funktionen jederzeit, auch zur dienstfreien und zur Nachtzeit, nötig sein. Es liegt daher im Interesse des Betriebes, dass der Depotchef eine Dienstwohnung auf dem Bahnhofareal hat. Dieselbe steht gerade so gut in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb wie die Wohnung eines Bahnhofvorstandes, deren Steuerfreiheit nicht bestritten wird (ibid., 784).

Die Frage der Zulässigkeit des Schuldenabzuges auf den steuerpflichtigen Liegenschaften der Bundesbahnen ist zu verneinen (BE 32, I, 298). Indem Art. 10 [2] Rkg ausspricht, dass die in Abs. 1 statuierte Steuerfreiheit der Bundesbahnen auf die genannten Immobilien keine Anwendung findet, ist deutlich gesagt, dass Kantone und Gemeinden befugt sind, die Bundesbahnen in dieser Beziehung zu besteuern. Die Immobilien selber und nicht das Reinvermögen der Bundesbahnen in Ansehung der Immobilien sind als Steuerobjekte zu behandeln. Der Wortlaut des Gesetzes kann kaum anders gedeutet werden. Ein Abzug eines verhältnismässigen Teils der nicht grundversicherten Anleihensschuld der Bundesbahnen vom Wert ihrer nicht steuerfreien Liegenschaften würde praktisch das Steuerrecht der Kantone fast illusorisch machen. Dies ist aber nicht der Sinn des Gesetzes; denn sonst hätte es sich nicht gelohnt, diese Ausnahme von der Steuerfreiheit der Bundesbahnen zugunsten der Kantone zu statuieren.

In einem andern Streit betreffend den Umfang der Steuerfreiheit der Bundesbahnen handelte es sich darum, ob dieselben als Nachfolger der JS zur Besteuerung des Einkommens der Pensions- und Hülfskasse dem Kanton Bern gegenüber verpflichtet seien (BE 32, I, 459). Die Frage ist zu verneinen. Es kann nicht behauptet werden, dass es sich hier um Liegenschaften handle, die eine notwendige Beziehung zum Bahnbetrieb nicht

haben. Von einer Besteuerung anderer Vermögensbestandteile der Bundesbahnen ist aber im Rückkaufsgesetz nirgends die Rede.

Im Jahre 1906 entstand zwischen den Bundesbahnen und dem Kanton Aargau Streit darüber, ob die Stemplung von Rechtsschriften der Bundesbahnen zulässig sei (BE 33, I, 127). Es fragt sich, ob der aargauische Stempel auf Rechtsschriften eine Steuer oder eine Gebühr darstellt. Je nach dem Ergebnis dieser Untersuchung wird die Frage zu bejahen oder zu verneinen sein.

Steuern sind Abgaben, welche ein Gemeinwesen kraft seiner Hoheit den dieser unterworfenen Personen, ohne spezielle Gegenleistung seinerseits, zur Deckung seiner allgemeinen Bedürfnisse auferlegt. Gebühr ist ein Entgelt für eine Leistung des Gemeinwesens, entweder in Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse oder für Benutzung von Anstalten.

Wer in einem Rechtsstreit als Partei beteiligt ist, nimmt die Tätigkeit der staatlichen Rechtspflege in Anspruch. Hierfür muss ein angemessenes Entgelt geleistet werden. Dieses besteht entweder in einer Gerichtsgebühr, d. h. einem Pauschalbetrag für die Beanspruchung der Justizorgane oder in Einzelgebühren für bestimmte Prozessvorgänge. Beide Formen von Gebühren können auch miteinander verbunden werden, wenn eine allein kein genügendes Entgelt bildet. Im Kanton Aargau werden in der Tat, da die Gerichtsgebühren die Kosten der Rechtspflege nicht decken, auf den Rechtsschriften noch Stempeltaxen erhoben. Diese sind also nicht Abgaben, denen keine besondere Gegenleistung des Staates gegenübersteht wie bei den Steuern. Wenn die aargauische Stempelabgabe auf Rechtsschriften in der kantonalen Verfassung als Formatstempelsteuer bezeichnet ist, so schliesst dies den Charakter derselben als Gebühr nicht aus. Rechtlich kommt es nicht auf die Art der Erhebung, sondern auf den Inhalt und Zweck der Abgabe an. Letzterer gibt nun der aargauischen Stempeltaxe den Charakter einer Gebühr. Von diesem Gedankengang ausgehend, ist das Bundesgericht zur Abweisung des Rekurses der Bundesbahnen gekommen (vgl. ferner BE 33, I, 600).

II. Die Organisation der Schweizerischen Bundesbahnen.

A. Die allgemeinen Aufsichtsorgane und deren Kompetenzen.

1. Bundesversammlung.

Die Bundesbahnverwaltung ist eine Abteilung der Bundesverwaltung. Diese Einfügung der Bundesbahnverwaltung in die Bundesverwaltung erfordert, dass auch der Bundesversammlung in bezug auf die Bundesbahnen die gleichen Kompetenzen zukommen wie gegenüber der übrigen Bundesverwaltung. Art. 13 Rkg bezeichnet daher als Oberleitung, besser gesagt Oberaufsichtsbehörde, der Bundesbahnverwaltung die Bundesversammlung und den Bundesrat, durch welchen die Bundesbahnen in der gesetzgebenden Behörde vertreten werden. Der Bundesversammlung stehen nun in bezug auf die Bundesbahnen folgende Kompetenzen zu:

a. Gesetzgeberische Kompetenzen.

Es ist selbstverständlich, dass zu den Befugnissen der Bundesversammlung in Bundesbahnsachen in erster Linie die Gesetzgebung betreffend die Bundesbahnen gehört; denn dies ist doch die Hauptaufgabe einer jeden gesetzgebenden Behörde. Die Bundesversammlung hat nach Art. 13 A, Ziff. 3 bis 5, Rkg folgende gesetzgeberische Aufgaben:

1. Erlass von Gesetzen betreffend die Erwerbung oder den Bau von Eisenbahnen durch den Bund.

Diese Kompetenz wird der Bundesversammlung schon durch Art. 4 Rkg überwiesen. Dort wird nämlich bestimmt, dass im Falle der Erwerbung von Bahnlinien durch den Bund, die den in Art. 1 l. c. genannten Voraussetzungen nicht entsprechen, oder wenn neue Linien gebaut werden sollen, ein bezügliches Bundesgesetz zu erlassen sei. Der oberste Entscheid steht also, gemäss Art. 89 BV, dem Volke zu.

Der erstere Fall, wo der Bund Bahnen erwerben würde, die nicht im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben liegen wegen ihrer volkswirtschaftlichen oder militärischen Bedeutung, wird noch auf längere Zeit hinaus kaum praktisch werden. Einstweilen hat sich der Bund vor allem um das Hauptbahnnetz zu kümmern und dieses, wo nötig, selbst auszubauen. Erst wenn letzteres geschehen ist und die Bundesbahnen finanziell erstarkt sind, wird der Bund daran denken können, auch die weniger wichtigen Bahnen, also Nebenbahnen, zu betreiben und verwalten.

Bedeutungsvoller ist dagegen schon heute die Frage des Baues neuer Linien durch den Bund selbst. Es erhebt sich in dieser Beziehung die Frage, ob der Bund berechtigt ist, überhaupt keine Hauptbahnen mehr zu konzessionieren, um die private Konkurrenz auf dem Gebiete der Hauptbahnen auszuschalten. Mit andern Worten: Es fragt sich, ob auch aus andern als militärischen Gründen eine Konzessionsverweigerung für Hauptbahnen rechtlich haltbar sei vor Art. 3 ² EG. Diese interessante und für das zukünftige Gedeihen der Bundesbahnen überaus wichtige Frage eingehend zu untersuchen, würde über den Rahmen dieser Arbeit

hinausführen [1]). Immerhin ist zu bemerken, dass der Bund, wenn die Konzession für eine Hauptbahn verlangt wird, in jedem Fall die Wahl hat zwischen Selbstbau oder nicht. Erst wenn ein bezügliches Bundesgesetz in der Bundesversammlung nicht zustande kommt oder im Falle des Referendums vom Volke verworfen wird, sieht sich die Bundesversammlung vor die heikle Frage gestellt, ob die Konzessionsverweigerung nach dem zitierten Artikel des Eisenbahngesetzes rechtlich zulässig ist oder nicht. Die Bundesversammlung hat nach langen Debatten in folgendem Sinne von dem bezüglichen bundesrätlichen Bericht Vormerk genommen. Konzessionen können auch aus andern als militärischen Gründen verweigert werden. Wenn der Bund nicht selbst baut, so kann die Konzession für eine solche Bahn erteilt werden. „Die Konzessionsdauer, sowie die Fristen und Bedingungen des Rückkaufes zugunsten der Bundesbahnen" werden dann aber nach freiem Ermessen durch die Bundesversammlung festgesetzt. Für die Erteilung von Konzessionen für den Bau und Betrieb von Nebenbahnen, sowie einer Ostalpenbahn findet dieser Grundsatz keine Anwendung [2]).

Ich bin der Ansicht, dass diese Wegleitung, denn nur eine solche ist es und kein Bundesbeschluss, wie die Generaldirektion irrtümlich meint, für die Bundesbahnen kaum gute Folgen zeitigen wird. Denn im Falle der Ablehnung des Selbstbaues durch den Bund wird eine solche konzessionierte private Hauptbahn den Bundesbahnen einen Teil des Verkehrs wegnehmen und ihre Finanzlage so nur noch mehr verschlechtern. Das ist schon heute ersichtlich, wo die Lötschbergbahn und eine eventuelle private Ostalpenbahn ihre für die Bundesbahnen unheilvollen Schatten vorauswerfen!

Bis jetzt wurde die Frage, ob der Bund selbst bauen soll oder nicht, bei Hauptbahnen, ausser bei der Linie Brienz-Interlaken [3]), noch nicht praktisch. Der Simplon und der Rickentunnel waren, als die Bundesbahnen ins Leben traten, bereits konzessioniert, und die Bauverpflichtung wurde vom Bund übernommen. Hingegen erschien es zweifelhaft, ob für den Bau des Hauensteinbasistunnels ein Bundesgesetz, gemäss Art. 4 Rkg, nötig sei. Das Justizdepartement hat in einem auf Verlangen des Eisenbahndepartements erstatteten Gutachten die Frage verneint für den Fall, dass dann der alte Tunnel nicht mehr benützt werde. Würde dagegen der alte Tunnel neben dem neuen weiter in Betrieb bleiben, so erschiene der geplante Basistunnel als neue Linie im Sinne von Art. 4 Rkg, und es wäre daher ein Bundesgesetz für dessen Bau zu erlassen.

Neue Bahnen, d. h. solche, welche bei Erlass des Rückkaufsgesetzes noch nicht bestanden, sind bis jetzt vom Bunde nicht erworben worden. Für den Erwerb der Gotthardbahn war ein Bundesgesetz nicht nötig, weil deren Rückkauf bereits durch das Rückkaufsgesetz beschlossen wurde. Auch wenn dies nicht der Fall wäre, so hätte der Rückkauf der Gotthardbahn ohne Erlass eines Bundesgesetzes nach Art. 3 Rkg durch den Bundesrat mit Zustimmung der Bundesversammlung geschehen können, weil sie eine Bahn darstellt, welche die in Art. 1 l. c. und oben bereits genannten Bedingungen erfüllt.

2. Die Gesetzgebung über die allgemeinen Grundsätze für die Tarifbildung.

Das Gesetz betreffend das Tarifwesen der Bundesbahnen wurde am 27. Juni 1901 erlassen (BG XVIII, 790 f.). Es enthält die Grundsätze, nach welchen die Tarife für das Gesamtnetz der Bundesbahnen zu erstellen sind. Im übrigen ist das Tarifwesen Sache der eigentlichen Bundesbahnorgane, d. h. des Verwaltungsrates und der Generaldirektion.

3. Die Gesetzgebung über die Besoldungen des Bundesbahnpersonals.

In Ausführung dieser Kompetenz der Bundesversammlung wurde das Bundesgesetz betreffend die Besoldungen der Beamten und Angestellten der Bundesbahnen 1910 erlassen (BG XXVI, 1087).

Betreffend den Inhalt dieses Gesetzes verweise ich auf die Darstellung der rechtlichen Stellung des Bundesbahnpersonals [1]).

b. Die verwaltungsmässige Oberaufsicht.

Das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung besteht nicht darin, sich in die Details der Verwaltung einzumischen, sondern von der Geschäftsführung der Bundesbahnen soll Kenntnis genommen und dieselbe auf ihre Gesetzmässigkeit hin in letzter Instanz geprüft werden. Eine Oberaufsicht ist es, weil schon, bevor die Bundesversammlung sich bezüglich der Bundesbahnen betätigt, der Bundesrat und der Verwaltungsrat Aufsicht ausüben. Zu diesem Zweck hat die gesetzgebende Behörde die leitenden Grundsätze aufzustellen, soweit dies im Rückkaufsgesetz vorgesehen ist, und die betreffende Materie nicht in die ausschliessliche Kompetenz einer andern Behörde gehört. Das Aufsichtsrecht gibt die Befugnis, nötigenfalls auf die Übereinstimmung der Tätigkeit der Bundesbahnverwaltungsbehörden mit dem Gesetz hinzuwirken. Dies geschieht durch das

[1]) Vgl. Wiedemann, 103 f.; Burckhardt, Politisches Jahrbuch, XXV, 91 f.

[2]) Bbl 1904, VI, 496; 1908, III, 536. StB XVI, 156, 207, 991, 1071; XVII NR 387, 654; StR 393.

[3]) Bbl 1908, I, 19.

[1]) Vgl. unten S. 45 f.

Mittel des Bundesrates, der die den Bundesbahnen vorgesetzte Verwaltungsbehörde darstellt.

1. Das Budgetrecht.

Die in Art. 13 A, Ziff. 6, Rkg, normierte Genehmigung des Jahresbudgets ist wohl die wichtigste Befugnis der Bundesversammlung gegenüber den Bundesbahnen überhaupt. Im Entwurf des Bundesrates war diese Kompetenz dem Bundesrate selber vorbehalten [1]). Der Ständerat stellte sich auf den gleichen Standpunkt und wollte von einem Budgetrecht der Bundesversammlung nichts wissen. Der Nationalrat hielt dies dagegen mit Recht unzulässig und nahm daher diese Kompetenz in das Gesetz auf.

Der Ansicht, dass wenn ein Zweig der Bundesverwaltung so organisiert werden muss, dass die Budgetbewilligung durch die Bundesversammlung nicht mehr tunlich ist, eine Abweichung von der Bundesverfassung nicht verfassungswidrig ist, vorausgesetzt, dass jene Organisation selbst verfassungsmässig ist [2]), kann nicht beigepflichtet werden. Die Bestimmung betreffend die Genehmigung ist eine gewöhnliche Gesetzesbestimmung. Eine solche kann aber einer Verfassungsbestimmung nicht derogieren. Allerdings stützt sich das Rückkaufsgesetz auf Art. 23 BV. Allein in diesem Artikel steht von Beseitigung des Budgetsrechtes der Bundesversammlung bei weitem nichts, und es könnte zu unabsehbaren Folgen führen, wenn man auf diesem Umwege durch gewöhnliches Gesetz die Verfassung durchbrechen wollte. Damit ist noch lange nicht gesagt, dass für die Organisation eines Bundesverwaltungszweiges in erster Linie die Budgetbewilligung durch die Bundesversammlung massgebend ist, sondern es wird immer auf den Zweck der Verwaltung ankommen bei ihrer Einrichtung. Es lässt sich auch kaum beweisen, und die bisherige Praxis hat dies bestätigt, dass eine zweckdienliche Organisation der Bundesbahnen nur unter Weglassung des Budgetrechtes der Bundesversammlung möglich wäre. Burckhardt gibt selbst zu, dass die letztinstanzliche Genehmigung des Budgets einer Spezialverwaltung durch den Bundesrat mit der Verfassung kaum zu vereinbaren wäre. Es entspricht übrigens auch dem System der Bundesverfassung und der Einheit der gesamten Finanzwirtschaft des Bundes, dass ein Voranschlag für die ganze Bundesverwaltung, wenn auch in verschiedenen Teilen, und zwar durch die gleiche Behörde aufgestellt wird. Ferner ist es nur konsequent, dass wenn man der Bundesversammlung die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes der Bundesbahnen überbindet, ihr auch das Budgetrecht nicht vorenthält. Die Bundesbahnverwaltung soll keinen Staat im Staate bilden, sondern sie bildet gemäss Art. 12 [1] Rkg eine, wenn auch besondere Abteilung der Bundesverwaltung, für deren richtige Führung die eidgenössischen Räte dem Volk und den Kantonen gegenüber in letzter Linie verantwortlich sind [1]). Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesbahnverwaltung ist wirksamer, wenn ihr bereits bei der Budgetberatung Gelegenheit geboten ist, einzugreifen wo sie es für nötig hält, als wenn nur nach Vollzug der Verwaltungsmassnahmen Kritik geübt werden kann. Die Verantwortlichkeit der Organe der Bundesbahnverwaltung soll dadurch keineswegs gemindert werden, indem ja die Bundesversammlung nicht alle Details des Voranschlages einer eingehenden Prüfung unterwerfen kann. Schliesslich kann für das Budgetrecht der Bundesversammlung auch noch ein formelles, aber nicht unwichtiges Moment angeführt werden. Es handelt sich beim Bundesbahnbudget um Interessen, die für die Allgemeinheit und die schweizerische Volkswirtschaft speziell von grösster Tragweite sind. Dessen ist sich die Bundesversammlung ganz bewusst, und es zeigt sich dies in der umsichtigen Sorgfalt, mit welcher sie jeweilen das Budget prüft. Auch für den Bund selber hat das Bundesbahnbudget eine Bedeutung, welche derjenigen des Voranschlages für die übrige Bundesverwaltung kaum nachsteht.

Es ist aber von Anfang an in der Bundesversammlung von einer Seite und namentlich im Bundesrat vom Chef des Eisenbahndepartements die Anschauung vertreten worden [2]), dass infolge der Natur des Bundesbahnbudgets als Voranschlag einer Eisenbahn, die in der Hauptsache nach den Grundsätzen einer kaufmännischen Unternehmung betrieben werden muss, die Prüfung des Budgets tatsächlich nicht in gleicher Weise vor sich gehen kann, wie diejenige des Budgets für die übrige Bundesverwaltung. Dies trat zutage, als es im Dezember 1901 zum erstenmal sich darum handelte, das Budget der Bundesbahnen zu prüfen, und dafür infolge der aussergewöhnlichen Verhältnisse — die Generaldirektion war erst am 1. Juli in Funktion getreten — fast keine Zeit vorhanden war. Es wurde damals im Anschluss an die sehr summarische Budgetberatung ein Postulat in der Bundesversammlung eingebracht [3]) und angenommen. Durch dasselbe wurde der Bundesrat eingeladen zu Bericht und Antrag über die Art und Weise, wie die Bundesversammlung das Genehmigungsrecht des Budgets der Bundesbahnen ausüben werde. Dieses Postulat entsprang dem Wunsche, die Frage zu prüfen, ob nicht für die Behandlung des

[1]) Bbl 1897, II, 408.
[2]) Burckhardt, 755. Usteri, 32.

[1]) Gl. A.: Bosshard, 50.
[2]) StB XI, 779, 788.
[3]) StB XI, 681.

Bundesbahnbudgets durch die Bundesversammlung besondere Bestimmungen aufzustellen seien, um eine rechtzeitige und zweckentsprechende Prüfung des Voranschlages zu ermöglichen, und die Möglichkeit von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesbahnverwaltung und Bundesversammlung zu vermeiden.

Zu Zweifeln gab Anlass der Wortlaut von Art. 13 A, Ziff. 6, Rkg. Danach kommt der Bundesversammlung nicht mehr das Recht zur „Aufstellung des jährlichen Voranschlages" zu, wie es in Art. 85, Ziff. 10, BV heisst, sondern nur die „Genehmigung" des Bundesbahnbudgets. Daraus wurde im Ständerat der Schluss gezogen, die Bundesversammlung könne das Bundesbahnbudget nur als Ganzes genehmigen oder verwerfen. Zur Abänderung einzelner Posten ohne Mitwirkung der Bundesbahnverwaltung fehle ihr das Recht [1]).

Obige Verschiedenheit des Ausdruckes in Verfassung und Gesetz bedingt aber keine andere Behandlung des Bundesbahnbudgets als das übrige Bundesbudget. Dafür, dass dies nicht der Fall sein kann, sprechen die bereits oben angeführten Gründe betreffend die Unzulässigkeit der Beseitigung des Budgetrechtes der Bundesversammlung in Ansehung der Bundesbahnen. Aber auch geschichtlich und dogmatisch hat jene Bestimmung des Rückkaufsgesetzes keinen andern Sinn als die Verfassungsbestimmung.

Geschichtlich stellt sich die fragliche Unterscheidung zwischen „Aufstellung des Voranschlages" und „Genehmigung" als rein zufällig dar. Die Absicht, eine besondere Form für die Rechte der Bundesversammlung gegenüber dem Voranschlag der Bundesbahnen und damit eine Ausnahme vom geltenden Verfassungsrecht zu schaffen, trat in der Gesetzesberatung, nachdem einmal die grundsätzliche Frage bejaht worden war, nirgends zutage. Die genannte Verschiedenheit des Ausdruckes lässt sich aus folgenden Tatsachen erklären. Wie bereits bemerkt, nahm der Bundesrat in seiner Botschaft zum Rückkaufsgesetz das Recht der definitiven „Feststellung des Jahresbudgets der Bundesbahnen" für sich in Anspruch. Dieser Auffassung verlieh der Bundesrat Ausdruck in Art. 11 B, Ziff. 3, seines Gesetzesentwurfes dadurch, dass er sich das Recht der „Genehmigung des Jahresbudgets" zuwies. Dieser Wortlaut wurde vom Nationalrat dann einfach in den definitiven Gesetzestext herübergenommen, und der Ständerat stimmte dieser Redaktion ohne weiteres zu. Die Übereinstimmung mit Art. 85, Ziff. 10, BV sollte dadurch hergestellt werden.

In dogmatischer Hinsicht ist folgendes zu bemerken Die „Aufstellung des Voranschlages" ist überhaupt im Staatsrecht, nicht nur bezüglich der Bundesbahnen, eine blosse „Genehmigung", denn die eigentliche Budgetarbeit ist Sache der Verwaltung. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch nennt man die Mitwirkung der gesetzgebenden Behörde beim Budget auch sonst Budgetbewilligung. Bewilligung bezeichnet aber wie Genehmigung nicht den Akt selbst, sondern die Zustimmung zu dem vorzunehmenden oder bereits vorgenommenen Akte [1]). Rechtlich ist somit die „Genehmigung" nichts anderes als die „Aufstellung des Budgets", wie sie die Bundesverfassung für den ganzen Bundeshaushalt vorsieht. Die Richtigkeit dieser Auffassung ergibt sich auch aus der Zusammenstellung der einschlägigen Bestimmungen des Rückkaufsgesetzes. Nach Art. 25, Ziff. 5, hat die Generaldirektion das Jahresbudget zu „entwerfen", nach Art. 17, Ziff. 2, hat der Verwaltungsrat den „Entwurf" des dem Bundesrat einzureichenden Budgets festzustellen, und nach Art. 13 B, Ziff. 3, hat der Bundesrat diese Vorlage bei den eidgenössischen Räten einzubringen. Infolge dieses Instanzenzuges ist also die Aufstellung des Bundesbahnbudgets durch die Bundesversammlung auch tatsächlich gleichbedeutend mit blosser Genehmigung. Dies hat aber nicht zur Folge, dass die Bundesversammlung rechtlich auf die blosse Sanktion des Budgets der Bundesbahnen beschränkt ist. Die oben genannte ständerätliche Kommission vertrat die gegenteilige Ansicht. Sie wollte das „Spiessrutenlaufen des Bundesbahnbudgets" im Bundesrat endigen lassen, und die Bundesversammlung von der Pflicht der Genehmigung entlasten. Sie stellte daher das Postulat auf, den Bundesrat zur Prüfung der Frage einzuladen, ob nicht das Rückkaufsgesetz in dem Sinne zu revidieren sei, dass das Bundesbahnbudget in letzter Instanz nur noch der Genehmigung des Bundesrates bedürfe.

Es steht also der Bundesversammlung nicht nur das Recht zu, den Voranschlag als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen, sondern sie ist grundsätzlich auch berechtigt, Abänderungen im einzelnen vorzunehmen wie beim Budget der übrigen Bundesverwaltung. Die Bundesversammlung ist auch mehrheitlich dieser Auffassung [2]). Trotz dieses grundsätzlichen Standpunktes wird es aber der Bundesversammlung nicht einfallen, sich in alle Einzelheiten des Voranschlages und der Geschäftsführung der Bundesbahnen einmischen zu wollen. Der Bundesbahnverwaltung soll möglichste Freiheit in der Erfüllung ihrer Aufgaben gelassen werden. Die eidgenössischen Räte haben sich darauf zu beschränken, hauptsächlich die allgemeine Oberaufsicht auszuüben und nur da einzugreifen, wo sich Fragen der allgemeinen

[1]) StB XI, 779. Bericht der ständerätlichen Kommission, Bbl 1902, IV, 368.

[1]) Schollenberger, Kommentar, 513.

[2]) StB XI, 681, 779.

Verkehrspolitik oder der Finanzlage des Bundes überhaupt erheben. Von einer eingehenden Prüfung des Einnahmenvoranschlages durch die Bundesversammlung kann Umgang genommen werden, denn die Einnahmen rühren hauptsächlich aus dem Personen- und Güterverkehr her und werden geschätzt nach den Ergebnissen des Vorjahres, unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Verkehrsentwicklung im Budgetjahr. Dazu sind aber die Bundesbahnorgane in allererster Linie befähigt. Die übrigen Einnahmen von einiger Bedeutung, bestehend aus Mietzinsen und Betriebskostenanteilen von Gemeinschaftsbahnhöfen und -strecken, sind das Resultat der vom Verwaltungsrat innerhalb seiner Kompetenz abgeschlossenen Verträge. Ein grosser Teil der Ausgabepositionen ist durch Bundesgesetze und -beschlüsse endgültig festgelegt. So unter den Betriebsausgaben die Gehalte des Personals. Die Höhe der Ausgaben für Material usw. hängt ab vom Marktpreis, und kann daher im Budget nicht in absolut verbindlicher Weise festgesetzt werden, so wenig als die genaue Zahl des Personals, die grösstenteils von der Grösse des zu vermittelnden Verkehrs abhängt. Die Prüfung wird sich hier darauf beschränken, ob nicht künftig eine Verminderung der Ausgaben erzielt werden könne. Für die Beobachtung diesbezüglicher Wünsche durch die Bundesbahnverwaltung hat der Bundesrat zu sorgen. Den Bestimmungen bestehender Gesetze, die Anwendung bezw. Übertragung ins Budget zu versagen, ist die Bundesversammlung nicht berechtigt, so wenig als sie dieselben bei dieser Gelegenheit zu ändern befugt ist. Wohl aber kann die gesetzgebende Behörde die Anwendung sistieren aus Gründen höherer Zweckmässigkeit. Es ist ja dies gerade der Grund, weshalb die gesetzlichen Gehaltansätze der Aufstellung im Budget bedürfen [1]). Der oben zitierte Bericht der ständerätlichen Kommission stellt dagegen Abänderung und Nichtvollziehung gleich [2]). Auch im Voranschlag für die übrige Bundesverwaltung befinden sich immer eine grosse Anzahl Posten, welche endgültig gebunden sind. Die Prüfung besteht dann gegenüber solchen Positionen darin, dass untersucht wird, ob sie nach Massgabe der Gesetze eingestellt sind.

Von besonderer Wichtigkeit sind im Ausgabenbudget noch die Bauausgaben. Bei denselben wird sich am ehesten Anlass zu Änderungen durch die Bundesversammlung bieten; denn es können sich in den Räten Wünsche lokaler Natur geltend machen, denen von der Mehrheit entsprochen wird. Da die Bauten aber nur auf Grund von genauen Projekten ausgeführt werden können, ist es klar, dass, bevor die Bundesversammlung einen Baukredit abändert, der Bundesrat, dem die Vertretung des Budgets in den Räten zukommt, zuerst angehört wird, wie überhaupt auch bei sonstigen Abänderungen. Der Bundesrat wird seinerseits nicht auf eigene Faust handeln, sondern die Generaldirektion zu Worte kommen lassen. Die Anhörung des Bundesrates ist auch darum zu befürworten, weil derselbe in eine fatale Lage käme, wenn die Bundesversammlung von sich aus Baukredite ändern oder nicht bewilligen würde, welche der Bundesrat in Ausübung seines Aufsichtsrechtes der Bundesbahnverwaltung einzuholen befohlen hat [1]).

Von der Aufstellung besonderer Bestimmungen über die Art und Weise der Behandlung des Budgets der Bundesbahnen durch die eidgenössischen Räte wurde Umgang genommen und das oben genannte diesbezügliche Postulat als erledigt erklärt [2]).

Das Budget der Bundesbahnen, das also seine Grundlage in Art. 85, Ziff. 10, BV hat, ist dem erlassenden Organ nach ein formelles Gesetz, d. h. eine Anordnung, die nur durch einen Beschluss der gesetzgebenden Behörde zustande kommt [3]). Daran ändert die Tatsache nichts, dass das Budget von den Verwaltungsbehörden vorbereitet wird, wie dies meistens bei Beschlüssen der gesetzgebenden Behörden der Fall ist. Inhaltlich ist das Bundesbahnbudget ein Verwaltungsbeschluss, d. h. ein Beschluss, bestehend in der Anwendung materieller Gesetze, hier speziell der Bundesbahngesetzgebung.

Die Wirkung des Budgetbeschlusses der Bundesversammlung ist beim Bundesbahnbudget dieselbe wie beim übrigen Bundesbudget. Es ist dies namentlich dem Bundesrat gegenüber zu betonen, der sich in seiner Botschaft betreffend den Voranschlag der Bundesbahnen für 1903 auf einen ganz unhaltbaren Standpunkt stellt [4]). Er behauptet dort nämlich, das Recht zu haben, auch wenn das Budget von der Bundesversammlung vorbehaltlos genehmigt werde, im Laufe des Jahres als Aufsichtsbehörde von den Bundesbahnen auch solche Leistungen zu verlangen, die im Budget noch nicht berücksichtigt seien; denn „das von der Bundesversammlung genehmigte Budget ist für das Eisenbahndepartement ebensowenig verbindlich, als es das Budget einer Privatbahn sein kann“. Demgegenüber ist aber ausdrücklich zu betonen, dass, wie schon gesagt, das Bundesbahnbudget ein formelles Gesetz ist. Gesetze haben aber im Rechtsstaate für jedermann Geltung, auch für die Verwaltung, also auch für den Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde der Eid-

[1]) Schollenberger, Kommentar, 510.
[2]) l. c. 373.

[1]) Bbl. 1902, III, 821; V, 727.
[2]) von Salis, III, 686.
[3]) Schollenberger, Kommentar, 510. A. M.: Bosshard, 45.
[4]) Bbl 1902, IV, 904.

genossenschaft, und zwar sowohl in seiner Stellung als Aufsichtsbehörde über die Eisenbahnen überhaupt, wie auch speziell als leitende Instanz der Bundesbahnen. Dem Bundesrat erwächst aus dem Budget die Pflicht und das Recht, nach demselben zu handeln. Wenn der Budgetentwurf, wie ihn die Bundesbahnbehörden aufstellen, nach der Ansicht des Bundesrates den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht, so hat er eben den Entwurf nicht zur endgültigen Festlegung zu empfehlen, oder er kann zugleich die nötigen Änderungen vorschlagen. Sieht sich der Bundesrat gegenüber den Bundesbahnen im Laufe des Jahres unvorhergesehenerweise zu erhöhten Anforderungen veranlasst, so bleibt eben kein anderer Weg übrig, als dass, wie auch bei sonstigen Budgetüberschreitungen, ein Nachtragskredit eingeholt wird bei der Bundesversammlung, bezw. dass für die bereits vorgenommene Überschreitung Indemnität nachgesucht wird [1]).

Mit bezug auf die Ausgaben ist immerhin die Bundesbahnverwaltung nicht verpflichtet, die betreffenden Ausgaben unbedingt zu machen, wie der Bundesrat meint [2]). Das Ausgabenbudget ist kein Auftrag, sondern eine blosse Ermächtigung zur Ausgabe der bewilligten Beträge, soweit nicht bei einer Kreditbewilligung durch besondern Beschluss die Pflicht zur Ausgabe statuiert wird [3]). Das Bundesbahnbudget als Ganzes hat ja überhaupt, wie jedes Budget, einen programmatischen Charakter. Wenn sich herausstellt, dass die bewilligten Ausgaben nicht gemacht werden können, so ist eben danach zu trachten, eine schärfere Ausscheidung vorzunehmen zwischen Ausgaben, die in der bevorstehenden Budgetperiode mit Sicherheit gemacht werden und solchen, bei denen dies noch ganz ungewiss ist. Dies wurde dann auch bei Beratung des Budgets für 1907 im Nationalrat verlangt. Allein es ist zu beachten, dass die Annahmen über die Möglichkeit von Ausgaben, speziell bei solchen für Bauzwecke, bezüglich des Baubeginnes und des Fortschrittes der Ausführung, aus verschiedenen Gründen nicht immer zutreffen. Namentlich bei der Vorlage der Pläne an kantonale und kommunale Behörden ergeben sich infolge der Begehren derselben immer Verzögerungen [4]). Es wird daher immer eine gewisse Unbestimmtheit in bezug auf die Ausführung der ins Budget aufgenommenen Bauten bestehen bleiben.

Mit obiger Stellungnahme soll die Frage durchaus nicht verneint werden, ob nicht Erwägungen praktischer Natur dafür sprechen, die Genehmigung des Budgets dem Verwaltungsrate, und die Genehmigung der Rechnung und des Geschäftsberichtes dem Bundesrate zuzuweisen wäre. Es läge dies im Interesse der Vereinfachung und des beweglichern Geschäftsganges des ganzen Bundesbahnverwaltungsapparates. Dafür spricht auch die besondere Natur des Bundesbahnbudgets und der Umstand, dass dasselbe, bevor es an den Bundesrat gelangt, bereits nicht weniger als fünf Instanzen passiert hat, wobei Fachmänner in überwiegender Mehrheit tätig sind. So lange aber nicht eine Verfassungsrevision vorgenommen wird, ist eine Änderung der Verhältnisse unter dem heutigen Rechtszustand, wie oben gezeigt wurde, nicht zulässig.

2. Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes.

a. Wie der Bundesversammlung gemäss Art. 85, Ziff. 10, BV die Abnahme der Rechnung für die Bundesverwaltung überhaupt zukommt, so steht ihr auch in bezug auf die Bundesbahnen die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung zu nach Art. 13 A, Ziff. 7, Rkg. Dieses Recht bildet zusammen mit dem Budgetrecht und dem Genehmigungsrecht betreffend Anleihensoperationen die sogenannte Finanzkontrolle der Bundesversammlung gegenüber den Bundesbahnen. Die Bundesversammlung hat die Pflicht, sich über die Bundesbahnrechnung auszusprechen. Es geschieht dies durch die Abnahme, d. h. Genehmigung der Rechnung, oder durch Rückweisung derselben. Betreffend die Ausübung des Rechtes der Abnahme der Jahresrechnung gilt das, was bereits oben über das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung im allgemeinen gesagt wurde [1]). Es ist hier nur noch zu bemerken, dass infolge der Gebundenheit des Bundesbahnbudgets sich bei der Rechnungsabnahme die umfassendere und nützlichere Gelegenheit zur Kontrolle bietet, indem die Anregungen, die dabei gemacht werden, für das nächste Betriebsjahr berücksichtigt werden können. Der Bundesrat hat es der Bundesversammlung anheimgestellt, in welcher Weise und in welchem Umfang sie die Prüfung vornehmen will [2]). Die Prüfung auf Grund des Rechnungsgesetzes speziell kommt aber dem Bundesrat zu [3]).

Inhaltlich stellt die Abnahme der Bundesbahnrechnung, wie die Aufstellung des Budgets, einen Verwaltungsbeschluss dar. Ein solcher kann aber nicht dem Referendum unterliegen. Dazu wäre erforderlich, dass er eine Rechtsnorm enthalten würde, was das Wesen eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses nach schweizerischem Bundesstaatsrecht ausmacht. Der Ver-

[1]) Schollenberger, Kommentar, 514.
[2]) Bbl 1904, III, 367.
[3]) Laband, IV, 501. Burckhardt, 753.
[4]) Bbl 1904, V, 207; 1907, V, 479.

[1]) Vgl. oben S. 28.
[2]) Bbl 1902, V, 765.
[3]) Vgl. oben S. 36.

waltungsbeschluss besteht aber nur in der Anwendung von Rechtsnormen.

Erst durch den Akt der Genehmigung der Rechnung wird die Bundesbahnverwaltung, also auch der Bundesrat als deren Oberleitung, von der finanziellen Verantwortlichkeit entlastet, und wird die Finanzverwaltung für eine bestimmte Periode abgeschlossen. Würde die Genehmigung der Jahresrechnung von der Bundesversammlung versagt, so haftete der Bundesrat zivil- und strafrechtlich nach dem Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten von 1850 (BG 2, 149). Die dem Bundesrat untergeordneten Organe der Bundesbahnverwaltung werden dadurch entlastet, dass der Bundesrat seinerseits die Genehmigung der Rechnung der Bundesversammlung beantragt; denn ein eigenes Recht der Rechnungsabnahme steht ihm nach dem Rückkaufsgesetz den eigentlichen Bundesbahnorganen gegenüber nicht zu.

Die Jahresrechnung kann und will aber keine vollständige Auskunft geben über die Tätigkeit der Bundesbahnverwaltung. Durch die Rechnungsgenehmigung wird die Bundesbahnverwaltung nur dafür entlastet, dass sie die angeführten Ausgaben gemacht hat, und dass die Rechnung arithmetisch richtig ist. Über die zweckmässige Verwendung der ausgegebenen Gelder gibt die Rechnung dagegen keinen Aufschluss [1]).

b. Die Bundesbahnverwaltung gibt hierüber und über den Geschäftsgang der Bundesbahnen überhaupt Auskunft in dem Geschäftsbericht, welcher von der Generaldirektion alljährlich erstattet wird.

Die Abnahme des Geschäftsberichtes der Bundesbahnen durch die Bundesversammlung gehört zu den Mitteln der parlamentarischen Kontrolle, welche ihr gemäss Art. 85, Ziff. 11, BV über die eidgenössische Verwaltung zukommt. Die Pflicht der Bundesbahnverwaltung zur Erstattung des jährlichen Geschäftsberichtes entspricht der in Art. 102, Ziff. 16, BV statuierten Pflicht des Bundesrates, der Bundesversammlung Rechenschaft über seine Verrichtungen abzulegen.

Neben das Recht der periodischen Abnahme des Geschäftsberichtes tritt als weiteres Mittel der parlamentarischen Kontrolle die Befugnis der Bundesversammlung oder einer Abteilung derselben, vom Bundesrat besondere Berichte über irgendeine Angelegenheit der Bundesbahnen zu verlangen (Art. 102, Ziff. 16 [2], BV).

Zu den Hülfsmitteln der Oberaufsicht über die Bundesbahnverwaltung gehört schliesslich auch noch das Recht von Mitgliedern der Bundesversammlung, vom Bundesrat Auskunft zu verlangen über irgendeine Angelegenheit der Bundesbahnverwaltung. Das ist das sogenannte Interpellationsrecht, wie es in Art. 22 des Geschäftsverkehrgesetzes vorgesehen ist (BG XIX, 386).

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesbahnen kann sich in folgenden Massnahmen äussern: Es können sogenannte Postulate gestellt werden, d. h. Aufträge oder Befehle an den Bundesrat in Sachen der Bundesbahngesetzgebung oder -verwaltung. Die eidgenössischen Räte können sich auch mit der einfachen ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung begnügen oder ihre Missbilligung über irgendeine Bundesbahnangelegenheit kundgeben. Als äusserste Massnahme der parlamentarischen Kontrolle steht der Bundesversammlung sodann noch zu die Anklagestellung gegen den Bundesrat oder ein Mitglied desselben nach dem Verantwortlichkeitsgesetz.

Ausser von der Abnahme des Geschäftsberichtes ist aber von diesen Mitteln und Massnahmen der parlamentarischen Kontrolle über die Bundesbahnen in dem die Kompetenzen der Bundesversammlung betreffenden Art. 13 A Rkg nichts gesagt. Diese Befugnisse kommen aber der Bundesversammlung auch gegenüber den durch den Bundesrat vertretenen Bundesbahnen zu, weil sie einen Teil der Bundesverwaltung überhaupt bilden, wovon oben bereits die Rede war.

Die parlamentarische Kontrolle ist aber, wie hinsichtlich der Bundesverwaltung überhaupt, so auch gegenüber den Bundesbahnen in doppelter Beziehung beschränkt. Sie bezieht sich einmal direkt nur auf die Geschäftsführung der obern leitenden Bundesbahnverwaltungsbehörde, also des Verwaltungsrates und der Generaldirektion, und nicht auch, wenigstens nicht direkt, auf die untern leitenden und vollziehenden Organe der Bundesbahnen. Sodann besitzt die Bundesversammlung auf keinen Fall das Recht, selbst Verwaltungshandlungen vorzunehmen oder Verfügungen aufzuheben oder abzuändern [1]).

Betreffend die Wirkung der Postulate der Bundesversammlung ist zu bemerken, dass durch solche dem Bundesrate bezüglich der Bundesbahnen nur allgemein gehaltene Instruktionen, nicht aber auf spezielle Fälle sich beziehende Anweisungen gegeben werden dürfen. Die Ansicht, dass Interpellationen über laufende oder zukünftige Geschäfte unzulässig seien [2]), geht zu weit. Es liegt vielmehr gerade im Interesse einer richtigen Ausübung des Oberaufsichtsrechtes der Bundesversammlung über die Bundesbahnen, dass vom Bundesrat Auskunft darüber verlangt werden kann, was er gegenwärtig oder künftig zu tun gedenke in dieser oder jener Angelegenheit. Die Bundesversammlung hat denn auch von diesem Recht Gebrauch gemacht. Ich verweise

[1]) Burckhardt, 757.

[1]) Gl. A.: Schollenberger, 514; Burckhardt, 759

[2]) Bosshard, 18.

z. B. auf die Interpellation Zürcher [1]) betreffend die Elektrifizierung der Bundesbahnen. Je nach der Auskunft, die auf solche Interpellationen erteilt wird vom Bundesrat, wird die Bundesversammlung die eine oder andere Massnahme ergreifen zur Geltendmachung ihres Oberaufsichtsrechtes über die Bundesbahnen.

3. Genehmigung von Anleihensoperationen und Vereinbarungen betreffend Erwerb und Betriebsübernahme von andern Bahnen, Art. 13 A, Ziff. 1 und 2.

a. Die Kompetenz zur Genehmigung von Anleihen des Bundes kommt der Bundesversammlung nicht nur für solche Anleihen zu, welche den Zwecken der Bundesbahnen dienen, sondern diese Befugnis ist für alle Bundesanleihen in Art. 85, Ziff. 10, BV statuiert. Bei den Bundesbahnen ist aber dieses Genehmigungsrecht vor allem von Bedeutung geworden, weil der Betrag der Bundesbahnanleihen denjenigen der Anleihen für Zwecke der übrigen Bundesverwaltung weit übersteigt.

Art. 7 [1] Rkg bestimmt, dass die für den Rückkauf und den Bau und Betrieb der Bahnen des Bundes erforderlichen Geldmittel durch Ausgabe von Obligationen oder Rententiteln beschafft werden sollen. Die Aufnahme dieser Anleihen vollzieht sich nun so, dass nicht die Bundesversammlung selbst den Anleihensvertrag abschliesst, sondern der Bundesrat wird ermächtigt zur Ausgabe von Obligationen, also vor den Vertragsunterhandlungen mit den Banken. Der Bundesrat ist also Beauftragter der Bundesversammlung mit bestimmten Weisungen. Er hat so die Möglichkeit, im gegebenen Moment eine günstige Konjunktur ausnützen zu können und zur Begebung des Anleihens zu schreiten.

Eine besondere Genehmigung des einzelnen Anleihensvertrages hat jeweilen nicht stattgefunden, sondern die „Ermächtigung" ist nichts anderes als die Genehmigung im Sinne von Art. 7 [4] Rkg. Immerhin wäre es nicht ausgeschlossen, dass die Bundesversammlung vor dem definitiven Abschluss den Vertrag noch genehmigt, wenn dies bei der generellen Ermächtigung so bestimmt worden ist. Neuerdings sind denn auch die beiden Bundesbeschlüsse vom 20. Dezember 1901 und 26. Juni 1903 aufgehoben worden, durch welche dem Bundesrat in obigem Sinne die generelle Ermächtigung zur Aufnahme von Anleihen gegeben wurde; vergleiche S. 56. Was die bei der Bewilligung der Bundesbahnanleihen von der Bundesversammlung gegebenen Weisungen anbetrifft, so beziehen sich dieselben immer auf den Zinsfuss des Anleihens, den Zweck der Verwendung, und in einem Falle wurde auch die Höhe des Anleihens festgesetzt. Die Bundesversammlung wäre berechtigt, auch die übrigen Modalitäten der Anleihen festzusetzen, als da sind: Übernahme- und Emmissionskurs, Rückzahlung und Amortisation, Grösse der Abschnitte, Ausstellung der Scheine auf den Namen oder den Inhaber, Währung, Zahlungsort usw. Allein dies wird alles, wie der Vertragsschluss selbst, dem Bundesrat überlassen. Bei der Festsetzung der Anleihensdauer und der Amortisation ist der Bundesrat aber gebunden an Art. 7 [2] Rkg. Dieser enthält die wichtige Bestimmung, dass die Anleihen nach einem festen Amortisationsplan längstens binnen 60 Jahren zu amortisieren sind. Dieser Plan ist ebenfalls von der Bundesversammlung zu genehmigen. Der Grundsatz der Amortisation der Bundesbahnschuld bis spätestens 1963 ist notwendig, weil bis zu diesem Zeitpunkt die Nachbarländer zum grossen Teil im schuldenfreien Besitz ihrer Hauptbahnen sich befinden werden.

Die Amortisation erstreckt sich aber nicht auf den gesamten Gegenwert der Anleihen in den Aktiven; insbesondere brauchen die verfügbaren Mittel, die Materialvorräte und das Betriebsmaterial nicht amortisiert zu werden [1]).

Der Genehmigung der Bundesversammlung bedarf auch die Konversion eines bestehenden Bundesbahnanleihens, wenn dadurch die von den eidgenössischen Räten aufgestellten Bedingungen des ursprünglichen Anleihens verändert werden. Ebenso ist die Ermächtigung der Bundesversammlung nötig, wenn der Bund die Garantie für die Rückzahlung eines Bahnanleihens übernimmt, wie dies 1897 in bezug auf die JS geschehen ist (BG XVI, 695).

Genehmigung ist die Erklärung der Zulässigkeit eines Rechtsaktes. Genehmigen heisst aber nicht gewährleisten, nicht einstehen für die Sache, die nur durch den Willen des Genehmigenden Bestand hat. Durch die Genehmigung der Bundesbahnanleihen durch die Bundesversammlung übernimmt diese nicht die Verantwortlichkeit, sondern die Entlastung des Bundesrates tritt erst ein mit der Abnahme der Rechnung und des Geschäftsberichtes. Was die Form der Genehmigung der Anleihen anbetrifft, so geschieht dieselbe durch einen Bundesbeschluss. Gegen denselben kann das Referendum nicht ergriffen werden, da er keine Rechtsnorm enthält und somit keinen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss darstellt. Ein Finanzreferendum besteht in der Eidgenossenschaft nicht.

Der Nominalbetrag der Bundesbahnanleihen betrug laut Bilanz am 31. Dezember 1911 Fr. 1,457,213,350 [2]).

---

[1]) StB XV, 933.

[1]) Bbl 1902, IV, 932.

[2]) Bbl 1911, III, 254.

b. Der Bundesversammlung kommt endlich noch zu die Genehmigung von Vereinbarungen betreffend die Erwerbung anderer bestehender Bahnen. Der Bundesrat wird nämlich in Art. 3 Rkg ermächtigt, mit Zustimmung der Bundesversammlung auch andere dermalen bestehende Bahnen, welche den Bedingungen von Art. 1 Rkg entsprechen, zu erwerben. Bis jetzt ist dieser Fall noch nicht praktisch geworden.

Hingegen ist schon wiederholt von der in Art. 5 Rkg dem Bundesrat erteilten Ermächtigung Gebrauch gemacht worden, den Betrieb von Nebenbahnen zu übernehmen, sowie in die zwischen den verstaatlichten Bahnen und Nebenbahnen etwa vereinbarten Betriebsverträge einzutreten. Hierzu ist auch wieder jeweilen die Zustimmung der Bundesversammlung nötig.

Bezüglich der Form ist dasselbe zu sagen wie bei der Genehmigung von Anleihen.

Die Geschäfte, welche die eidgenössischen Räte in Ausübung der Oberaufsicht über die Bundesbahnen zu behandeln haben, werden von besondern Kommissionen vorberaten. Der Ständerat wählt jeweilen für die ganze Dauer der Legislaturperiode in der ersten Dezembersession eine Bundesbahnkommission (Art. 34 des Geschäftsreglementes des Ständerates, BG XIX, 529). Dieselbe hat Bericht und Antrag zu stellen über die Rechnung und den Geschäftsbericht der Bundesbahnverwaltung, sowie über die Genehmigung des Budgets und der Ergänzungen zu demselben. Diese Kommission hat auch noch über das auf den Schluss der Amtsdauer folgende Budget Antrag zu stellen. Ebenso besteht im Nationalrat eine ständige Bundesbahnkommission, welche während der ganzen Legislaturperiode amtet [1]). Die Finanzdelegation, die sich aus Abgeordneten der Finanzkommission beider Räte zusammensetzt, und welcher die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes obliegt, erstreckt ihre Tätigkeit auch auf die Bundesbahnen.

2. Bundesrat.

Die Stellung des Bundesrates in der Bundesbahnverwaltung ist bereits oben in grundsätzlicher Beziehung skizziert worden. Hier handelt es sich nur noch darum, die dem Bundesrat als Kollegium zukommenden einzelnen Kompetenzen darzustellen.

a. Einbringung von die Bundesbahnen betreffenden Bundesgesetzen und Beschlüssen, Verordnungsrecht.

1. Anregung von gesetzgeberischen Erlassen.

Dem Bundesrat kommt in Bundesbahnsachen, wie überhaupt in allen Bundesangelegenheiten, die gesetzlich geregelt werden sollen, das Recht zur Beantragung von Gesetzen und Bundesbeschlüssen zu, gemäss Art. 102, Ziff. 4, BV. Der Anstoss zur Vorlage eines Gesetzes betreffend die Bundesbahnen kann von aussen, d. h. von der Bundesversammlung kommen, welche vielleicht ein diesbezügliches Postulat stellt [1]). Es kann aber auch der Bundesrat von sich aus den Antrag stellen, die gesetzgebende Behörde wolle das und das beschliessen. Die Bundesversammlung hat die Pflicht, über den Antrag des Bundesrates Beschluss zu fassen, d. h. auf denselben einzutreten oder ihn abzulehnen.

In Art. 13 B, Ziff. 3 *b* und *c*, Rkg sind vier Fälle des Antragsrechtes des Bundesrates aufgezählt. Es ist dies aber keine erschöpfende Aufzählung, sondern auch jeden andern gesetzgeberischen Erlass wird der Bundesrat in den gesetzgebenden Räten einbringen, beziehungsweise begutachten. Das im Rückkaufsgesetz statuierte Antragsrecht des Bundesrates betrifft einerseits den Bau neuer Linien und die Erwerbung von andern als in Art. 2 Rkg bezeichneten Bahnen, wozu gemäss Art. 4 ein Bundesgesetz nötig ist. Anderseits bringt der Bundesrat die Anträge ein betreffend die Übernahme des Betriebes von Nebenbahnen und den Eintritt des Bundes in bei der Verstaatlichung schon bestehende Betriebsverträge (Art. 5), sowie betreffend die Erwerbung anderer bestehender Bahnen, wofür die Zustimmung der Bundesversammlung (Bundesbeschluss) notwendig ist.

2. Verordnungsrecht.

Durch Art. 13 B, Ziff. 1, Rkg wird dem Bundesrat die Befugnis zum Erlass einer Vollziehungsverordnung zum Rückkaufsgesetz eingeräumt. Dieses Recht hätte der Bundesrat auch ohne diese ausdrückliche Übertragung gehabt. Er besitzt das Verordnungsrecht nach allgemeinen Grundsätzen als Exekutive, trotzdem es ihm nirgends ausdrücklich zugesprochen ist, weil es nicht einer andern Behörde vorbehalten ist, und nicht dem Bundesrat bloss in beschränkter Weise zukommt.

Die Vollziehungsverordnung zum Rückkaufsgesetz (BG XVII, 393) ist eine sogenannte Verwaltungsverordnung, d. h. eine Verordnung für die dem Bundesrat unterstellten Organe der Bundesbahnen. Da im Rückkaufsgesetz eine Genehmigung der Vollziehungsverordnung durch die Bundesversammlung nicht vorgesehen ist, so unterliegt die Verordnung nur der parlamentarischen Kontrolle, wie überhaupt die Verfügungen des Bundesrates [2]).

Der Erlass der Vollziehungsverordnung kommt also nicht dem Verwaltungsrat zu, obwohl dies die Selbständigkeit der Bundesbahnverwaltung wesentlich ge-

[1]) Bbl 1909, VI, 305.

[1]) Vgl. Art. 14 des Geschäftsverkehrgesetzes von 1902.

[2]) Schollenberger, Kommentar, 548

stärkt hätte, und ein Gegengewicht gegen die Abhängigkeit der Generaldirektion und der Kreisdirektionen vom Bundesrat als politischer Behörde gebildet haben würde. Die Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltung und die genaue Anpassung an den Organismus der übrigen Bundesverwaltung erschien aber als ausschlaggebend.

Ausserdem hat der Bundesrat gemäss Art. 13 B, Ziff. 6, die erforderlichen Vorschriften zu erlassen für die Errichtung von Krankenkassen, was natürlich wiederum in Form einer Verwaltungsverordnung geschieht.

b. Verwaltungskompetenzen.

1. Einbringung von Budget, Jahresrechnung und Geschäftsbericht bei der Bundesversammlung.

Die Stellung des Bundesrates bezüglich der Einbringung des Bundesbahnbudgets ist eine etwas eigentümliche infolge der besondern Natur des Voranschlages der Bundesbahnen, wovon bereits die Rede war. Es ist daher schon behauptet worden, der Bundesrat spiele hier nur die Rolle eines Briefträgers, indem er Budget, Rechnung und Geschäftsbericht, welche ihm vom Verwaltungsrate übermittelt werden, einfach an die Bundesversammlung weiterzuleiten habe. Allein eine solche einschränkende Auslegung von Art. 13 B, Ziff. 3 *a*, ist entschieden zurückzuweisen. Dies ist auch der Standpunkt des Bundesrates [1]). Es ist durchaus notwendig, dass der Bundesrat hier ein Wort mitspricht, denn er hat als Exekutive die Aufgabe, die allgemeinen Landesinteressen zu wahren und die einzelnen Bundesverwaltungsabteilungen miteinander in Einklang zu bringen. Namentlich hat der Bundesrat die Einheit der finanzpolitischen Gesichtspunkte im Bundeshaushalt wahrzunehmen. Der Übermittlung des Bundesbahnbudgets an die eidgenössischen Räte geht eine Prüfung desselben durch die Organe des Eisenbahndepartements voraus, welches seine Anträge dem Bundesrat unterbreitet. Der Bundesrat hat die Pflicht, das Budget der Bundesversammlung erst dann vorzulegen, nachdem er zur Überzeugung gekommen ist, dass die Organe der Bundesbahnverwaltung im Rahmen des Gesetzes gehandelt haben bei Entwerfung des Voranschlages. Der Bundesrat übernimmt mit der Einbringung des Budgets auch die Vertretung desselben in der Bundesversammlung, d. h. die Verantwortlichkeit, wie für die Voranschläge anderer Bundesverwaltungsabteilungen. Die Bundesversammlung kann sich, da der Bundesrat allein die Bundesbahnverwaltung vertritt, nur an diesen wenden, wenn sie Bemerkungen zum Budget zu machen hat oder Aufklärung wünscht. Der Bundesrat steht denn auch auf diesem Standpunkt, indem er in seiner Botschaft betreffend den Voranschlag der Bundesbahnen für 1903 sagt, dass die Prüfung desselben ihn zu einigen Aussetzungen veranlasst habe, welche der Generaldirektion direkt mitgeteilt worden seien, um beim Entwurf des nächsten Budgets Berücksichtigung zu finden [1]).

Dem Bundesrat muss das Budget vom Verwaltungsrat zuhanden der Bundesversammlung bis Ende September des vorausgehenden Jahres eingereicht werden. Hierauf erfolgt sofort die Prüfung, und es wird dann jeweilen das Budget im Laufe des Oktober der Bundesversammlung, beziehungsweise den Bundesbahnkommissionen der eidgenössischen Räte, zugestellt.

Was die Prüfung der Bundesbahnrechnung durch den Bundesrat als Kontrollinstanz [2]) anbelangt, so lässt das Eisenbahndepartement auf Grund des Rechnungsgesetzes nur die Bau- und Erneuerungsrechnung einer Prüfung unterziehen. In einem gewissen Masse wird dann auch noch das Amortisationskonto einer ziffernmässigen Verifikation unterzogen. Dabei werden die Aufwendungen für Neu- und Ergänzungsbauten, sowie für Wiederherstellungsarbeiten zu Lasten des Erneuerungsfonds belegweise durchgesehen und mit den ausgeführten Bauten verglichen [3]). Für die übrigen Finanzoperationen wird keine materielle Nachprüfung durch die Organe des Bundesrates vorgenommen. Insoweit sich die Prüfung der Rechnung auf Grund des Rechnungsgesetzes vollzieht, folgt derselben die Genehmigung des Bundesrates, welche somit eine endgültige ist. Vorbehalten bleibt aber noch die Genehmigung durch die Bundesversammlung, welche nach den allgemeinen Gesichtspunkten, die bei der Oberaufsicht massgebend sind, erfolgt. Die eingehende Prüfung nach dem Rechnungsgesetz steht aber allein dem Bundesrat zu, der es als Eingriff in seine Kompetenzen bezeichnet, wenn die Bundesversammlung eine Prüfung auf Grund des Rechnungsgesetzes vornehmen wollte. Dies wäre auch nicht möglich, denn es stehen ja den eidgenössischen Räten nicht die fachkundigen Organe zur Seite, wie solche dem Eisenbahndepartement untergeordnet sind. Diese Genehmigungsbeschlüsse werden denn auch vom Bundesrat der Bundesversammlung nicht besonders mitgeteilt, sondern es erfolgt ein bezüglicher Vormerk in der Botschaft betreffend die Genehmigung der Rechnung und des Geschäftsberichtes überhaupt.

Daneben erstreckt sich die Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes durch den Bundesrat natürlich auch darauf, ob die Vorschriften der übrigen Eisen-

[1]) Bbl 1902, III, 824.

[1]) Bbl 1902, IV, 904.

[2]) Vgl. Ziff. 2.

[3]) StB XVI, 258.

bahngesetzgebung eingehalten worden sind. Die Zeit, welche zur Vorlage der Rechnung an den Bundesrat den Bundesbahnbehörden zur Verfügung steht, ist zu kurz, weil dieselbe vor Ende März nicht fertig wird. Die nötige Zeit könnte dadurch gewonnen werden, dass der Termin, der gemäss Art. 63 V auf Ende April des nachfolgenden Jahres angesetzt ist, hinausgeschoben, und die Genehmigung der Rechnungen durch die Bundesversammlung von der Juni- auf die Dezembersession verlegt würde. (Bbl 1911, III, 159.)

2. Der Bundesrat übt gemäss Art. 13 B, Ziff. 4, Rkg gegenüber den Bundesbahnen die gleichen Befugnisse aus, die ihm den Privatbahnen gegenüber zustehen.

Diese Bestimmung ist von einer grossen Tragweite, die im allgemeinen nicht genug anerkannt wird. Sie bildet nämlich eine wichtige Ergänzung zu den nicht gerade weitgehenden übrigen Kompetenzen des Bundesrates gemäss Rückkaufsgesetz. Der Bundesrat ist sich dessen wohl bewusst, und hat nicht gezögert, von den ihm hier eingeräumten Rechten Gebrauch zu machen. Aber es ist dies immerhin nur möglich unter der Bedingung, dass die Voraussetzungen für die Ausübung dieser Befugnisse bei den Bundesbahnen vorhanden sind. Es ist die gleiche Bedingung, welche gemäss Art. 11 Rkg besteht für die Anwendung der Bundesgesetzgebung in Eisenbahnsachen überhaupt auf die Bundesbahnen. Es muss also vor der Geltendmachung irgendeiner auf Grund der Eisenbahngesetzgebung dem Bundesrat zustehenden Befugnis immer geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Unterstellung der Bundesbahnen gegeben sind. Diese Frage wird zu verneinen sein, wenn eine Kompetenz, die gegenüber Privatbahnen dem Bundesrat oder dem Eisenbahndepartement zukommt, durch das Rückkaufsgesetz einem Organ der speziellen Bundesbahnverwaltung endgültig zugewiesen ist.

Die Rechte des Bundesrates aber finden nun namentlich in Art. 8 Rkg eine Schranke, der die finanzielle Selbständigkeit der Bundesbahnen als Grundsatz aufstellt. Damit ist aber nicht gesagt, dass dem Bundesrat jede Möglichkeit der Einwirkung auf die Finanzen der Bundesbahnen entzogen sei. Die Aufsichtsrechte, welche dem Bundesrat gemäss Eisenbahn- und Rechnungsgesetz zukommen, und welche auch gegenüber den Bundesbahnen geltend gemacht werden können, haben oft indirekt eine Wirkung auf die Bundesbahnfinanzen. Ich erinnere z. B. nur an das Recht des Bunderates, die Anlage eines zweiten Geleises und anderer Bauten zu verlangen, wenn sich dies als notwendig erweist und die Bahn nicht von selbst ihrer Pflicht nachkommt. Indem aber das Rückkaufsgesetz dem Bundesrat den Bundesbahnen gegenüber nur die Ausübung derjenigen Befugnisse zuweist, welche ihm auch den Privatbahnen gegenüber zustehen, werden der bundesrätlichen Einwirkung entzogen alle diejenigen Verwaltungsangelegenheiten, welche von den Privatbahnen selbständig verwaltet werden. In denjenigen Gebieten der Verwaltung der Privatbahnen, wo weder Eisenbahndepartement noch Bundesrat Aufsichtsrechte besitzen, sind also auch die Bundesbahnen selbständig, soweit nicht das Rückkaufsgesetz etwas anderes anordnet. Durch die bestehende Organisation der Bundesbahnen ist nun die Ausübung einer Reihe von Aufsichtsrechten, welche der Bundesrat den Privatbahnen gegenüber besitzt, ausgeschlossen. Es führt dies zur Untersuchung der Frage, inwieweit die Eisenbahngesetzgebung des Bundes, insbesondere das Eisenbahngesetz von 1872 und das Rechnungsgesetz auf die Bundesbahnen Anwendung finden kann.

3. Der Bundesrat hat ferner die Statuten der Pensions- und Hülfskasse der Beamten und ständigen Angestellten zu genehmigen.

4. Mit den in Art. 13 B aufgezählten Kompetenzen sind aber die Befugnisse des Bundesrates als Oberleitung der Bundesbahnverwaltung noch nicht erschöpft. Es kommen noch dazu die Kompetenzen, welche durch andere Bundesgesetze, welche speziell für die Bundesbahnen erlassen wurden, dem Bundesrat eingeräumt werden.

Hier ist in erster Linie zu nennen das Bundesgesetz betreffend das Tarifwesen der Bundesbahnen, das dem Bundesrat eine ganze Reihe von wichtigen Befugnissen zuweist. Danach hat der Bundesrat einmal die allgemeinen Tarifvorschriften, die internen allgemeinen Personen- und Gütertarife und die von denselben abweichenden Tarifbestimmungen für den Auslandverkehr, sowie jede Änderung an denselben, vor der Inkraftsetzung zu genehmigen. Ferner hat der Bundesrat Einfluss auf die Komposition von Extrazügen, indem in solchen nur mit seiner Genehmigung die II. und III. Klasse ausfallen darf. Auch das Reglement betreffend die Armen- und Polizeitransporte unterliegt der Genehmigung des Bundesrates. Der Bewilligung oder Zustimmung des Bundesrates bedürfen sodann noch eine Reihe von Massnahmen betreffend die Dauer der Tarife, Herabsetzung derselben, Taxzuschläge, Einführung von Staffeltarifen, Abfertigungsverfahren, Ausdehnung der Altersgrenzen für halbe Taxen, Herabsetzung der Zugsgeschwindigkeit, Einschränkung oder zeitweise Aufhebung des Betriebes. Bei Notständen hat der Bundesrat selbst niedrigere Taxen festzusetzen.

Der Bundesrat hat schliesslich das Recht zur Kontrolle der Tarifmassnahmen hinsichtlich ihrer gesetzlichen Berechtigung. Um dieses Recht wirksam zu machen, kann er von sich aus oder auf Beschwerde der Beteiligten, nach Anhörung der Bundesbahnverwal-

tung, verfügen. Zu erwähnen ist ferner noch das Recht zur Entscheidung von Streitigkeiten über die Teilung des Verkehrs zwischen Bundesbahnen und andern Bahnen, unter Vorbehalt des Rekurses an die Bundesversammlung.

Nach Art. 2 des Besoldungsgesetzes für das Bundesbahnpersonal setzt der Bundesrat die Minima und Maxima der Besoldungen fest innerhalb der Grenzen des Gesetzes.

Aus obiger Aufzählung ist ersichtlich, dass der Bundesrat speziell auf das Tarifwesen der Bundesbahnen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss hat, was auch wieder ein Beweis für die eben nur relative Selbständigkeit der Bundesbahnverwaltung ist.

Die Betrachtung der bundesrätlichen Kompetenzen in Bundesbahnsachen hat ergeben, dass der Bundesrat in der Hauptsache Aufsichtsbehörde gegenüber den Bundesbahnen ist. Er hat die Tätigkeit der eigentlichen Bundesbahnverwaltungsbehörden (Verwaltungsrat und Generaldirektion) auf ihre Übereinstimmung mit der Gesetzgebung zu prüfen. Soweit eine Angelegenheit in die abschliessende Kompetenz einer Instanz der Bundesbahnverwaltung gehört, kann der Bundesrat eine erfolgte Verfügung nicht mehr aufheben, wohl aber kann er in Ausübung seines Aufsichtsrechtes, soweit dieses reicht, Weisungen für die Zukunft erteilen. Soweit dagegen dem Bundesrat eine Kompetenz selbst vorbehalten ist, kann er natürlich die in dieser Sache vorhergegangenen Verfügungen der Unterbehörden aufheben.

Man kann sich überhaupt fragen, ob die besondere Aufsicht, welche gegenüber den Privatbahnen im öffentlichen Interesse geübt wird, eigentlich über einen Zweig der Bundesverwaltung auch noch nötig ist, da letztere ja sowieso nur im Interesse der Öffentlichkeit funktioniert. Bei der Reorganisation des Eisenbahndepartements wird dessen Kontrolle über die Bundesbahnen jedenfalls vermindert oder abgeschafft.

c. Wahlrecht.

Dem Bundesrat kommt auch noch ein Wahlrecht zu betreffend die obersten Organe der Bundesbahnverwaltung. Es entspricht dies einerseits dem Grundsatz, dass der Bundesrat im Bunde die präsumtive Wahlbehörde ist, d. h. er hat alle diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht der Bundesversammlung oder einer andern Behörde übertragen sind (Art. 102, Ziff. 6, BV). Anderseits steht dieses Wahlrecht in Übereinstimmung damit, dass dem Bundesrat, mit Rücksicht auf seine parlamentarische Verantwortlichkeit, auch das Recht zukommen muss, die Behörden, die seiner Aufsicht unterstehen, zu wählen. Es ist allerdings richtig, dass die logische Bedingung der Verantwortlichkeit des Bundesrates für die Bundesbahnverwaltung nicht unbedingt das Recht involviert, die obersten Bundesbahnbeamten zu wählen. Die Hauptsache ist, wenn die verantwortliche Behörde das Recht und die Möglichkeit hat, auf die Geschäftsführung der untergebenen Verwaltungsabteilungen einzuwirken. Dies wird nun aber eben oft unmöglich, wenn der Aufsichtsbehörde nicht auch das Wahlrecht zusteht; denn dadurch ist ein sicheres Mittel gegeben, ein allfällig ungenügendes Aufsichtsrecht zu ergänzen. Der Bundesrat wählt nach Art. 13 B, Ziff. 2, Rkg 25 Mitglieder des Verwaltungsrates. Um der schon genannten Tendenz, die Bundesbahnverwaltung möglichst von politischen Einflüssen zu bewahren, entgegenzukommen, dürfen von den vom Bundesrat zu wählenden Verwaltungsräten nicht mehr als neun zugleich Mitglieder der Bundesversammlung sein. Es wird dadurch verhindert, dass der Verwaltungsrat zu einem blossen Ausschuss der Bundesversammlung werde. Sodann darf der Bundesrat die ihm zufallenden Wahlen gemäss Art. 16 [3] Rkg erst treffen, nachdem die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates bereits gewählt sind.

Dem Bundesrat kommt sodann ferner zu die Wahl der Generaldirektion und der Kreisdirektionen. Und zwar geschieht dies auf unverbindlichen Vorschlag des Verwaltungsrates. Der Bundesrat ernennt ferner die Präsidenten und Vizepräsidenten dieser Direktionen.

Endlich kommt dem Bundesrat noch zu die Wahl von je vier Mitgliedern der Kreiseisenbahnräte.

B. Der spezielle Verwaltungsorganismus.

1. Im allgemeinen.

Die heutige Gestaltung des speziellen Verwaltungsorganismus der Bundesbahnen, der den allgemeinen Bundesbehörden (Bundesrat und Bundesversammlung) untersteht und wie oben nachgewiesen wurde, eine besondere Abteilung der Bundesverwaltung bildet, ist ein Werk des Kompromisses. Ein solcher war nicht zu umgehen. Hätte man nicht die Interessen aller politischen Parteien und Gruppen der Bevölkerung berücksichtigt und einzig und allein die Grundsätze einer geschäftsmässigen Organisation der Bundesbahnen beobachtet, so wäre die Annahme der Verstaatlichungsvorlage von vornherein ausgeschlossen gewesen.

Der Betrieb der schweizerischen Hauptbahnen durch den Bund soll die volkswirtschaftlichen Interessen des ganzen Landes ohne alle Nebenrücksichten fördern. Dazu ist einerseits erforderlich, dass alle Kräfte tunlichst konzentriert werden, um eisenbahntechnisch die besten Resultate zu erreichen. „Der Eisenbahnbetrieb ist in

den Händen des Staates, wie in denjenigen der Privatgesellschaften, eine Industrie, deren Betrieb den Sachverständigen überlassen bleibt, welche zur Leitung und Ausübung bestimmt sind.“ Anderseits ist der Verwaltungsorganismus gemäss der Entwicklung der Bundes- und kantonalen Verwaltung und der politischen Institutionen überhaupt zu gestalten. Die kantonalen und lokalen Interessen müssen hinreichend gewahrt werden. Es ist daher klar, dass man bei der Einrichtung der Bundesbahnverwaltung wohl nach den Verhältnissen im Auslande Ausschau hielt, aber nicht sklavisch einfach das, was sich dort bewährt hatte, in der Schweiz einführte. Es musste vielmehr eine Form der Verwaltung gefunden werden, die im Anschluss an das bei den Privatbahnen bewährte System den Besonderheiten des schweizerischen Staatswesens Rücksicht trug.

Um die jetzige Organisation der Bundesbahnen zu verstehen, ist es nötig, ganz kurz den Werdegang derselben zu betrachten.

Der bundesrätliche Entwurf des Rückkaufsgesetzes sah als oberste Betriebsleitung die Generaldirektion vor. Im Anschluss an die bei den Privatbahngesellschaften bestehenden Einrichtungen wurde sodann ein Verwaltungsrat vorgeschlagen, welchem die unmittelbare Aufsicht über die gesamte Betriebsleitung zustehen sollte. Der Verwaltungsrat sollte aus 39 Mitgliedern bestehen und durch Bundesversammlung, Bundesrat und Eisenbahnrat gewählt werden. Für die Besorgung der Geschäfte der einzelnen Bahnkreise, in welche das gesamte Netz zerfallen sollte, waren drei Kreisdirektionen vorgesehen mit Sitz in Zürich, Luzern und Lausanne. Um den Organismus der Bundesbahnverwaltung mit weitern Kreisen in Verbindung zu bringen und namentlich auch den Kantonen eine Mitwirkung zu sichern, sollte dann noch ein sogenannter Eisenbahnrat in Funktion treten. Dieser sollte bei der Bestellung des Verwaltungsrates mitwirken und durch Begutachtung der wichtigsten Eisenbahnfragen den kantonalen und lokalen Wünschen und Begehren Einfluss verschaffen auf die Bundesbahnpolitik. Die Wahl dieser ziemlich umfangreichen Behörde sollte den Kantonen zustehen, indem je auf 50,000 Einwohner ein Mitglied zu wählen gewesen wäre. Von den Vertretern der einzelnen Kantone sollten nur je einer der Kantonsregierung angehören.

Bei der Beratung der Organisation der Bundesbahnen in der Bundesversammlung standen die Interessen der Unitarier und der Föderalisten einander gegenüber. Erstere versuchten die Anträge des Bundesrates durchzubringen. Diese Versuche wurden aber bald aufgegeben angesichts der Tatsache, dass auch viele Radikale den Willen zeigten, den Wünschen nach Dezentralisation entgegenzukommen, sofern sie nicht ein fruchtbares Wirken der Bundesbahnverwaltung überhaupt unmöglich zu machen schienen. So ist es erklärlich, dass der Eisenbahnrat beseitigt wurde und an seine Stelle die sogenannten Kreiseisenbahnräte traten. Anderseits muss aber auch erwähnt werden, dass der Einfluss des Bundesrates auf die Bundesbahnverwaltung im Vergleich zum Gesetzesentwurf wesentlich vergrössert wurde, indem ihm ein grösseres Wahlrecht eingeräumt wurde.

2. Die Organe der Verwaltung.

a. Zentralverwaltung.

1. Verwaltungsrat, Art. 16 bis 22 Rkg, 9 bis 17 V.

An der Spitze der Organe der Verwaltung der Bundesbahnen steht ein Verwaltungsrat. Es hätte den in der Schweiz geltenden Grundsätzen der Verwaltung von Eisenbahnen widersprochen, wenn die Generaldirektion in Verbindung mit den Kreisdirektionen die Betriebsleitung ganz selbständig, nur unter der Kontrolle des Bundesrates und der Bundesversammlung besorgt hätte. Man ist in der Schweiz gewöhnt, die Beratung und den Entscheid wichtiger Fragen einem grössern Kollegium zu überbinden. In einem solchen kommen mannigfaltigere Gesichtspunkte zum Ausdruck, und die verschiedenen Verkehrsinteressen können sich so eher Gehör verschaffen. Auch die verstaatlichten Hauptbahnen hatten jede einen solchen Verwaltungsrat, der ungefähr diese Funktion ausübte.

Der Verwaltungsrat setzt sich zusammen aus 55 Mitgliedern. Je 25 werden durch den Bundesrat und durch die Kantone und Halbkantone gewählt, und 5 entsenden die Kreiseisenbahnräte aus ihrer Mitte. Von der Wahl durch den Bundesrat war bereits oben die Rede. Es ist hier nur noch hinzuzufügen, dass der Bundesrat bei der Wahl darauf zu achten hat, dass Landwirtschaft, Handel und Gewerbe eine angemessene Vertretung im Verwaltungsrat erhalten. Diese Instruktion für den Bundesrat war schon im bundesrätlichen Entwurf vorgesehen. Bei der Aufnahme dieser Vorschrift ins Gesetz ging man jedenfalls von der Annahme aus, dass die Kantone und Kreiseisenbahnräte vor allem für Vertretung der kantonalen Regierungen im Verwaltungsrat sorgen werden, was denn auch tatsächlich der Fall ist. Bei Festsetzung dieser Bestimmung im Gesetz wurde von der äussersten Linken im Nationalrat versucht, den Organisationen der Landwirtschaft, des Handels, der Industrie, des Gewerbes und der Arbeiterschaft eine direkte Mitwirkung bei der Bestellung des Verwaltungsrates zu sichern[1]). Danach hätten diese Körperschaften das Recht zur Wahl von 25 Mitgliedern be-

[1]) Antrag Wullschleger, StB VII, 942.

kommen sollen, indem jede aus ihrer Mitte eine Anzahl Verwaltungsräte zu bestimmen gehabt hätte. Trotzdem auch viele Radikale und die Kommission den Antrag Wullschleger verteidigten, wurde derselbe verworfen und die bereits oben dargestellte Ordnung angenommen.

Das Wahlrecht in bezug auf die von den Kantonen zu wählenden Verwaltungsräte steht entweder der kantonalen Regierung oder dem Grossen Rat zu. Volkswahl findet meines Wissens in keinem Kanton statt.

Was die weitere Organisation des Verwaltungsrates anbetrifft, so ist bemerkenswert das Recht desselben, zur Vorberatung der zu behandelnden Geschäfte eine ständige Kommission zu wählen. Dieselbe besteht aus dem Präsidenten des Verwaltungsrates als Vorsitzenden und 6 bis 10 weitern Mitgliedern. Der Einfluss dieser Kommission ist ein bedeutender. Die Tätigkeit derselben ist aber für eine gründliche Prüfung der Geschäfte sehr förderlich, indem doch nicht alle Einzelheiten der Vorlagen für die Beratung im Plenum sich eignen.

Zur Beratung einzelner Geschäfte können vom Verwaltungsrate ausnahmsweise auch besondere Kommissionen ernannt werden. Es wird dies namentlich von Nutzen sein bei Behandlung von Spezialfragen, die besondere technische oder kommerzielle Kenntnisse erfordern oder sonst separate Vorberatung wünschbar machen. Die Berichterstattung der ständigen Kommission an den Verwaltungsrat erfolgt, wie dies auch in der Bundesversammlung bei den wichtigern Geschäften der Fall ist, in der Regel schriftlich. Die Generaldirektion ist bei den Kommissionssitzungen auch vertreten.

Die ständige Kommission und die Spezialkommission sind berechtigt, von der Generaldirektion Auskunft zu verlangen über die von ihnen zu behandelnden Geschäfte. Zu diesem Zweck ist ihnen auch Einsicht in die bezüglichen Akten zu gestatten. Der Verkehr mit den Kreisdirektionen erfolgt durch Vermittlung der Generaldirektion. Dies ist nötig, wenn die Verwaltung richtig funktionieren und die Unterordnung der Kreisverwaltungen unter die Zentralverwaltung gewahrt werden soll. Im Gesetz ist dieser Grundsatz nicht ausdrücklich aufgestellt, er folgt aber aus dem hierarchischen Prinzip in der Verwaltung. Um die nötige Verbindung mit den ausführenden Verwaltungsorganen herzustellen, wohnen die Generaldirektoren und die Präsidenten der Kreisdirektionen den Verhandlungen des Verwaltungsrates bei. Der Verwaltungsrat wählt auf die Amtsdauer aus seiner Mitte den Präsidenten und Vizepräsidenten. Der Präsident ladet den Verwaltungsrat regelmässig jedes Vierteljahr zur Sitzung ein. Sonst versammelt sich die Behörde nur, wenn dringende Geschäfte dies erfordern, oder wenn der vierte Teil der Mitglieder es verlangt. Durch diese relativ häufige Versammlung ist eine intensive Überwachung der Tätigkeit der Generaldirektion und eine wirkliche Mitarbeit an der Verwaltung gesichert. Bestimmungen über die Beschlussfähigkeit, die Art und Weise der Schlussnahme und der Wahlen, die Bestellung des Bureaus sind enthalten in den Art. 12 bis 17 V.

Die Kompetenzen des Verwaltungsrates sind in der Hauptsache die folgenden: Der Verwaltungsrat übt in erster Linie die Aufsicht über die gesamte Betriebsleitung aus. Zu diesem Zweck stellt er den Entwurf des dem Bundesrat einzureichenden Budgets auf und prüft die von der Generaldirektion abgelegte Jahresrechnung, sowie den Jahresbericht über die Geschäftsführung zuhanden des Bundesrates. In Ausübung seines Aufsichtsrechtes ratifiziert der Verwaltungsrat ferner die wichtigern Vereinbarungen mit andern Transportunternehmungen über den gegenseitigen Verkehr und die Reglung der Konkurrenzverhältnisse, sowie über die gemeinschaftliche Benützung von Bahnhöfen usw. Ausserdem hat der Verwaltungsrat zu genehmigen die Bau- und Lieferungsverträge, welche den Betrag von Fr. 500,000 übersteigen.

Eine Reihe von Geschäften sind dem Verwaltungsrat zu endgültiger Erledigung zugewiesen. So die pachtweise Inbetriebnahme von Bahnstrecken, welche dem Bund nicht angehören, und die Verpachtung des Betriebes von Bundesbahnstrecken [1]), die Einrichtung von Nebengeschäften. Dazu kommt die Entscheidung über das Trasse neuer Linien und die Festsetzung der Pläne neuer Bahnhofbauten von grösserer Bedeutung, sowie für wichtigere Um- und Ergänzungsbauten. Den Ankauf von Liegenschaften, die nicht für Bahnbauten bestimmt und über Fr. 200,000 wert sind, und den Verkauf von Grundstücken im Werte von über Fr. 50,000 hat der Verwaltungsrat ebenfalls zu beschliessen.

Bezüglich des Tarifwesens kommt dem Verwaltungsrat nur zu die im Rahmen des Tarifgesetzes vorzunehmende Feststellung der Grundlagen für die Tarife und die Güterklassifikationen, nebst den reglementarischen Bestimmungen darüber. Dazu kommt die Feststellung der Normen für Aufstellung der Fahrtenpläne, der Normalien über den Unter-, Ober- und Hochbau und das Rollmaterial.

Die Dienstorganisation innerhalb der Vorschriften der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung, die Festsetzung der Besoldungen der Vorstände der Dienst-

---

[1]) In dieser Verteilung der Kompetenzen liegt offenbar ein Versehen vor. Die Genehmigung der Betriebsübernahme fremder Strecken kommt der Bundesversammlung zu. Zur Pachtung dagegen soll der Verwaltungsrat kompetent sein. Da aber die Inbetriebnahme nur die Folge der Pacht bildet, sollte logischerweise auch für die Inpachtnahme von nicht dem Bunde gehörigen Strecken die Genehmigung der Bundesversammlung eingeholt werden.

abteilungen bei der Zentral- und Kreisverwaltung und die Genehmigung der Wahl dieser Beamten, sowie die Feststellung der allgemeinen Anstellungsbedingungen des Personals fällt ebenfalls in die Kompetenz des Verwaltungsrates. Mit bezug auf die Wahl der Generaldirektion und der Kreisdirektionen hat der Verwaltungsrat das Recht des Vorschlages. Es kommt dies faktisch der Wahl derselben gleich, denn der Bundesrat wird, wenn nicht Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Verwaltungsrat herrschen, immer den Vorschlag des letztern annehmen. Die Aufstellung der Statuten der Pensions- und Hülfskasse ist eine weitere Befugnis. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich die begutachtende Tätigkeit des Verwaltungsrates. Sie bezieht sich auf die Anregungen für den Bau neuer Linien, auf Abänderungen der die Bundesbahnen betreffenden Gesetze und Verordnungen, sowie auf die Prüfung der von den Kreiseisenbahnräten ausgehenden Vorschläge für Verbesserungen im Betrieb.

2. Generaldirektion, Art. 23 bis 28 Rkg, 18 bis 31 V.

Das Hauptorgan der Zentralverwaltung ist die Generaldirektion. Sie ist eine Behörde und nicht eine Einzelbeamtung. Und zwar ist sie nach dem Departementalsystem organisiert, indem fünf Departemente bestehen, welche sich in die gesamte Geschäftsführung teilen. Dieses System mit gemeinsamer Beschlussfassung in wichtigern Fragen steht in Übereinstimmung mit der in unsern öffentlichen Verwaltungen üblichen Organisation und mit den Einrichtungen, wie sie vor der Verstaatlichung die schweizerischen Hauptbahnen aufzuweisen hatten.

Die Generaldirektion besteht aus fünf bis sieben vom Bundesrat auf unverbindlichen Vorschlag des Verwaltungsrates gewählten Mitgliedern. Gegenwärtig sind es fünf. Der Bundesrat hat eine Vermehrung derselben auf sieben 1908 abgelehnt [1]). Indem die Möglichkeit gegeben ist, die Zahl der Generaldirektoren auf sieben zu erhöhen, kann man dem Stand der Geschäfte und den persönlichen Verhältnissen Rechnung tragen, ohne dass der schwere Apparat der Gesetzgebung jedesmal in Funktion treten muss bei Abweichungen in der Geschäftsverteilung, welche so gut wie bei Privatbahnen nötig werden können. Der Sitz der Generaldirektion ist Bern. Als solcher kamen bei Beratung des Rückkaufsgesetzes auch in Betracht Zürich, Basel und Luzern. Es drohte hier, wie in andern eidgenössischen Verwaltungsfragen, die Sitzfrage akut zu werden, indem Bern beanspruchte, auf jeden Fall Sitz einer Bundesbahnverwaltungsbehörde zu werden. Die Frage wurde dann in der Weise gelöst, dass den übrigen konkurrierenden Orten Kreisdirektionen zugewiesen wurden. Die Generaldirektoren müssen in Bern wohnen. Jedes Mitglied ist Vorsteher eines Departements und hat diejenigen Geschäfte zu erledigen, welche unten noch namhaft gemacht werden. Es kann aber auch jedes Departement über Gegenstände, welche seiner endgültigen Kompetenz unterliegen, die Entscheidung der Generaldirektion veranlassen. Die Zuteilung der Geschäfte ist so vorgenommen worden, dass es jedem Departementsvorsteher möglich ist, die ihm zufallenden Geschäfte gründlich zu behandeln. Die Behandlung der Geschäfte der Generaldirektion erfolgt in ordentlichen und soweit erforderlich in ausserordentlichen Sitzungen. Näheres über Beschlussverfahren und -fähigkeit, Vorsitz usw. enthält die Vollziehungsverordnung. Präsident und Vizepräsident ernennt der Bundesrat. Jeder Generaldirektor ist unterschriftsberechtigt für den ihm übertragenen Geschäftskreis, und der Präsident zudem für Vorlagen an den Bundesrat und den Verwaltungsrat. Oberbeamten kann dieses Recht auf Antrag der Generaldirektion durch den Verwaltungsrat auch gewährt werden.

Neben dem Rückkaufsgesetz und der bezüglichen Verordnung ist für die Geschäftsführung der Generaldirektion massgebend die vom Verwaltungsrat zu erlassende Geschäftsordnung.

Jedes Departement zerfällt wieder in eine Anzahl Dienstabteilungen, welche das Gesetz bestimmt. Die Anzahl der diesen Abteilungen zuzuteilenden Beamten und Angestellten wird durch die vom Verwaltungsrat erlassene Dienstorganisation und durch das Jahresbudget festgesetzt, welch erstere die Obliegenheiten und den Geschäftsgang ordnet.

Was nun die Kompetenzen der Generaldirektion anbetrifft, so behandelt und erledigt derselbe alle Geschäfte direkt, welche der Natur der Sache nach für das ganze Land und für das ganze Bahnnetz einheitlich geregelt werden müssen. Es ist dabei zu unterscheiden zwischen den Befugnissen der Generaldirektion als Behörde und denjenigen ihrer einzelnen Departemente.

Der Generaldirektion bleibt die Beschlussfassung vorbehalten in bezug auf eine Reihe von Geschäften der allgemeinen Verwaltung. Diese betreffen die Vollziehung der Beschlüsse des Verwaltungsrates, den Erlass der zur Organisation der Verwaltung nötigen Reglemente, Instruktionen und Dienstvorschriften, die Ernennung und Entlassung von Beamten und Angestellten der Generaldirektion und der Dienstvorstände der Kreisdirektionen, die Ausübung der Disziplinargewalt gegenüber denselben, die Aufstellung der Gehaltsnormen aller Bundesbahnbeamten und Angestellten, und die Festsetzung der Gehalte des Personals der Generaldirektion. Ferner schliesst die Generaldirektion Verträge und

[1]) Bbl 1909, II, 684.

Vereinbarungen von grösserer Wichtigkeit ab, bewilligt Kredite für Inventarvermehrungen von gewissem Werte und Kredite für Ausgaben fakultativer Natur, wie Gratifikationen, Unterstützungen usw. Schliesslich kommt der gesamten Generaldirektion in Ausübung ihres Aufsichtsrechtes über die Kreisdirektionen noch zu die Genehmigung einer Reihe von Geschäften derselben. Durch diese Aufsicht über die Kreisverwaltungen und durch die Erteilung von Instruktionen an dieselben soll die Einheitlichkeit und Übereinstimmung in der ganzen Bundesbahnverwaltung hergestellt werden. Die einzelnen Aufsichtshandlungen geschehen durch die Departemente, welche für das betreffende Geschäft zuständig sind. Wie die Generaldirektion einen Jahresbericht über die Geschäftsführung zuhanden des Verwaltungsrates und der Bundesbehörden anzufertigen hat, muss sie auch vierteljährliche summarische Ausweise über die Betriebsergebnisse dem Verwaltungsrat vorlegen. Zu den Befugnissen der Generaldirektion auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung kommen sodann hinzu eine ganze Reihe von Geschäften der Betriebs- und Bauverwaltung, welche die einzelnen Departemente dem Plenum zur Beschlussfassung vorzulegen haben. Die Ausscheidung ist teils eine rein ziffernmässige, teils geschieht sie nach der grundlegenden Bedeutung und Wichtigkeit der Angelegenheiten. Auf diese Geschäfte einzugehen hat aber keinen Wert, da im folgenden noch die Obliegenheiten der einzelnen Departemente aufgezählt werden sollen, und es hier hauptsächlich auf die Kompetenzabgrenzung gegenüber den Kreisverwaltungen ankommt.

Die Verteilung der Geschäfte auf die fünf Departemente ist ungefähr dieselbe wie bei allen Bahnverwaltungen. Es besteht einmal ein Finanzdepartement, dem die Besorgung des ganzen Rechnungswesens obliegt, ferner die Entwerfung von Budget und Rechnung, die Kontrolle der Betriebsausgaben, Buchhaltung und Kassawesen und die Statistik. Die Erledigung dieser Geschäfte geschieht in den vier Abteilungen der Ausgabenkontrolle, der Buchhaltung, der Hauptkasse und des statistischen Bureau. Die Buch- und Kassenführung der General- und der Kreisdirektionen sind durch besondere Reglemente des Verwaltungsrates geordnet, ebenso der Erneuerungsfonds. Dieser spielt in der Bundesbahnrechnung eine so wichtige Rolle, dass in Art. 59 V die obersten Grundsätze betreffend die Bildung desselben aufgestellt werden. Danach ist derselbe gesondert von den übrigen Aktiven der Bundesbahnen zu verwalten und die Entnahmen daraus sind in der Betriebsrechnung zu verrechnen.

Dem kommerziellen Departement fällt zu die Besorgung des gesamten Tarif- und Transportwesens, die Kontrolle der Einnahmen, die Erledigung von Reklamationen aus dem Verkehr mit andern Bahnen über den gegenseitigen Verkehr und die Reglung der Konkurrenzverhältnisse, sowie die Drucksachenverwaltung. Entsprechend dieser Aufgaben ist das kommerzielle Departement in vier Abteilungen gegliedert, nämlich: Tarifbureau für den Personen- und für den Güterverkehr, Einnahmekontrolle und Frachtreklamationsbureau.

Das Betriebsdepartement hat die Oberleitung des Betriebsdienstes, der von den Kreisverwaltungen besorgt wird. Welche Angelegenheiten hierher gehören, wird unten bei der Darstellung der Kreisverwaltung gezeigt. Ferner liegt dem Betriebsdepartement ob die Aufstellung der Fahrpläne, die Zentralwagenkontrolle und die Wagenverteilung über das ganze Bundesbahnnetz, der Abschluss von Lieferungsverträgen betreffend Brenn-, Schmier- und Transportmaterial und die Genehmigung von Lieferungsverträgen der Kreisdirektionen, welche Fr. 100,000 übersteigen. Die Verträge mit andern in- und ausländischen Bahnunternehmungen, über die gemeinschaftliche Benützung und Erstellung von Bahnhöfen, Bahnstrecken und Betriebseinsichtungen, sowie betreffend die Übernahme des Betriebes anderer Bahnen und der Pachtung und Verpachtung von Bahnstrecken werden ebenfalls vom Betriebsdepartement abgeschlossen, unter Vorbehalt der Kompetenzen der gesamten Generaldirektion, des Verwaltungsrates und der Bundesbehörden, welche hier auch mitzusprechen haben. Dem Betriebsdepartement sind sodann noch überbunden die Lagerhausgeschäfte und die Bewilligung von Freifahrtscheinen für einzelne Fahrten. Dem Betriebsdepartement sind untergeordnet die Bureaus für den Expeditions- und Zugsdienst, für den Telegraphendienst und die elektrischen Anlagen, sowie für den Fahr- und Werkstättendienst.

Die Befugnisse des Baudepartements deutet dieser Name selbst schon an. Ihm ist übertragen die Ausführung aller Neu- und Ergänzungsbauten, welche nicht den Kreisdirektionen überwiesen werden, was von der Bedeutung der Baute abhängt. Die bezüglichen Bau- und Lieferungsverträge, sowie alle Verträge auf Lieferung von Oberbaumaterial und die Bauabrechnungen werden ebenfalls durch das Baudepartement abgeschlossen. Wenn die Bau- und Lieferungsverträge der Kreisdirektionen Fr. 100,000 überschreiten, so ist das Baudepartement zur Genehmigung kompetent, wie dasselbe auch die Aufsicht über alle den Kreisverwaltungen übertragenen Bauten führt. Schliesslich ist auch die Oberleitung des Unterhaltes und der Bewachung der Bahnen, der sogenannte Bahndienst, welcher den Kreisverwaltungen zukommt, dem Baudepartement zugewiesen, und zwar dem Bureau für den Bau, den Unterhalt und die Bewachung der Bahnen. Daneben existiert dann noch eine Oberbaumaterialverwaltung.

Das fünfte Departement ist das Rechtsdepartement. Demselben liegt ob die gerichtliche Vertretung in allen Rechtsfällen, soweit sie nicht Sache der Kreisdirektionen ist. Ebenso begutachtet es Rechtsfragen und wirkt mit bei den wichtigern Vertragsabschlüssen und bei Vereinbarungen von Transportreglementen. Reklamationen aus dem ausländischen Verkehr wegen Verlust und Beschädigung von Gütern und Verspätungen im Personen- und Güterverkehr erledigt ebenfalls das Rechtsdepartement. Wenn zum Zwecke von Bauten, welche das Baudepartement der Generaldirektion ausführt, sowie auch für andere Zwecke Liegenschaften erworben werden müssen oder wenn solche verkauft werden, so besorgt den Abschluss, beziehungsweise die Genehmigung der bezüglichen Verträge das Rechtsdepartement. Vereinbarungen über die Erledigung von Haftpflichtansprüchen, welche Fr. 20,000 übersteigen, trifft für das ganze Bundesbahnnetz das Rechtsdepartement. Ebenso prüft dasselbe die Sicherheitsleistungen von Beamten und Angestellten und von Dritten, besorgt das Versicherungswesen und verwaltet die Pensions-, Hülfs- und Krankenkassen des Personals. Für letztere Aufgabe besteht eine besondere Abteilung, während die übrigen Obliegenheiten durch das Rechtsbureau besorgt werden.

Der Präsident der Generaldirektion leitet, wie jedes andere Mitglied, ein Departement. Daneben hat er aber noch die Sitzungen der Generaldirektion zu leiten und ebenso die gemeinsamen Sitzungen der Kreisdirektionen mit der Generaldirektion. Die administrative Vertretung der Bundesbahnverwaltung, soweit dieselbe nicht einem der Departemente oder den Kreisdirektionen zugewiesen ist, sowie die Überwachung der Vollziehung der Beschlüsse des Verwaltungsrates besorgt ebenfalls der Präsident. Dieser hat auch die eisenbahnpolitischen Fragen zu begutachten, das Eisenbahnamtsblatt herauszugeben und die Aufsicht über das Sekretariat auszuüben. Dazu kommt noch das Freikartenwesen.

b. Kreisverwaltungen.

Das gesamte Bundesbahnnetz ist in fünf Kreise eingeteilt. Die Umschreibung der Kreise wurde im Rückkaufsgesetz nicht selber vorgenommen, sondern es ist dem Bundesrat überlassen worden, dies in der Vollziehungsverordnung zu tun. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich dadurch, dass auf diesem Wege Erfahrungen mit der zuerst eingeführten Einteilung leichter berücksichtigt und Änderungen vorgenommen werden können, ohne dass das Rückkaufsgesetz revidiert werden muss. Der Bundesrat betonte schon in seiner Botschaft zum Rückkauf, dass der Umfang des Staatsbahnnetzes vom eisenbahntechnischen Standpunkte aus die einheitliche Leitung des ganzen Netzes durch eine Direktion gestatten würde. Allein die oben bereits genannte, für die Gestaltung der ganzen Bundesbahnverwaltung massgebenden Gründe liessen eine solche straffe Zentralisation der eigentlichen ausführenden Organe nicht als wünschbar erscheinen. Immerhin war der Bundesrat bemüht, die Zahl der Kreise möglichst zu reduzieren. Er sah daher nur drei Kreise vor. Die Bundesversammlung erhöhte dann aber die Zahl der Kreise auf fünf, indem auch Basel und St. Gallen als bisherige Verwaltungssitze der SCB und der VSB als Sitz einer Kreisverwaltung bestimmt wurden.

Die Linien, welche jedem Kreis zugeteilt wurden, sind in den Art. 2 bis 5 der V bezeichnet. Der Umfang des Betriebsnetzes eines jeden Kreises entspricht in der Hauptsache demjenigen der fünf verstaatlichten Hauptbahnen. Der Kreis I umfasst die Linien der ehemaligen JS, der Kreis II diejenigen der SCB, der Kreis III diejenigen der NOB, der Kreis IV diejenigen der VSB und der 1909 geschaffene V. Kreis das Netz der GB. Jedem Kreis sind die von den Bundesbahnen zum Betrieb übernommenen fremden Linien, welche im Gebiet des betreffenden Kreises gelegen sind, durch Bundesratsbeschluss zugeteilt.

1. Die Kreiseisenbahnräte, Art. 29 bis 32 Rkg, 32 bis 39 V.

Zur Verbindung der den Betrieb ausführenden Organe der Kreise mit Handel und Gewerbe bestehen die Kreiseisenbahnräte. Ihre Einführung sollte den empfindlichen, den Privatbahnen anhaftenden Übelstand abhelfen, dass die Repräsentanten der Handels- und Industrieinteressen fast von jeder Einwirkung auf Verwaltung und Betrieb der Bahnen ausgeschlossen waren. Man wandte bei Einrichtung der Kreiseisenbahnräte den Blick auch ins Ausland, wo derartige Institutionen sich bereits bewährt hatten. Namentlich die Organisation, wie sie in Preussen in dieser Beziehung bestand, schien im Jahre 1891 als beachtenswert [1]).

Die Kreiseisenbahnräte bestehen aus 20 Mitgliedern. 4 davon wählt der Bundesrat, die übrigen 11 bis 16 wählen die Kantone und Halbkantone. Die Verteilung der Mitglieder auf die einzelnen Kantone wurde in Art. 32 V vorgenommen. Die Mitglieder beziehen für jeden Sitzungs- und Reisetag, wie die Verwaltungsräte, ein Taggeld von Fr. 15 (BG XVIII, 227).

Die Kreiseisenbahnräte versammeln sich regelmässig jedes Vierteljahr einmal auf Einladung ihres Präsidenten, den sie aus ihrer Mitte wählen. Wenn nötig, können auch ausserordentliche Sitzungen stattfinden. Wie beim Verwaltungsrat, so besteht auch hier die Möglichkeit, zur Vorberatung wichtigerer Verhandlungsgegenstände Kommissionen zu ernennen. So bestehen z. B. im

[1]) Bbl 1891, II, 849.

III. Kreis zwei ständige Kommissionen von je fünf Mitgliedern, die eine zur Vorberatung von Jahresbudget und -rechnung und die andere für Fahrplan- und Tariffragen und für die Quartalberichte [1]). Die Mitglieder der Kreisdirektionen wohnen den Verhandlungen der Kreiseisanbahnräte mit beratender Stimme bei. Die Art. 34, 35 und 37 der Vollziehungsverordnung regeln sodann das Verfahren bei der Beschlussfassung und den Wahlen, sowie den Sitzungsort und die Protokollführung. Im übrigen richtet sich die Geschäftsführung der Kreiseisenbahnräte nach einem vom Verwaltungsrat erlassenen Reglement.

Die Kreiseisenbahnräte haben nun nicht, wie der Verwaltungsrat in bezug auf die Verwaltung, Beschlüsse zu fassen, sondern ihre Tätigkeit soll sich in der Hauptsache beschränken auf Wahlen und auf die Begutachtung von Eisenbahnfragen des betreffenden Kreises. Ihr Geschäftskreis ist daher folgender: Sie begutachten alle das Eisenbahnwesen ihres Kreises betreffenden Fragen, insbesondere solche des Fahrplan- und Tarifwesens, zuhanden der für die Entscheidung zuständigen Behörden. Den Anstoss zu dieser konsultativen Tätigkeit können geben die Bundesbehörden oder eine Kantonsregierung oder der Verwaltungsrat oder, was ich als das Wichtigste erachte, die organisierte Vertretung von Landwirtschaft, Handel, Industrie und Gewerbe, sowie andere volkswirtschaftliche Verbände, wozu man wohl auch den Eisenbahnerverband zählen darf. Endlich kann der Kreiseisenbahnrat auch aus eigener Initiative begutachtende Tätigkeit entwickeln.

Die von den Kreisdirektionen ausgearbeiteten, zur Vorlage an die Generaldirektion bestimmten Budgets und Jahresrechnungen und die vierteljährlichen Geschäftsberichte sind vom Kreiseisenbahnrat ebenfalls zu genehmigen. Dem Kreiseisenbahnrat steht ferner zu die Entscheidung über sämtliche im Budget nicht vorgesehenen oder über den vom Verwaltungsrat bewilligten Betrag hinausgehenden Kredite, soweit die Gesamtsumme das jeweilige Jahresbudget nicht mehr als um Fr. 100,000 übersteigt.

2. Die Kreisdirektionen, Art. 33 bis 39 Rkg, 40 bis 54 V.

Über die Einrichtung von Kreisdirektionen war man bei Erlass des Rückkaufsgesetzes von Anfang an einig. Streitig war nur die Anzahl derselben und die Art der Bestellung.

Jede Kreisdirektion besteht aus drei Mitgliedern, wovon jedes ein Departement besorgt. Es herrscht also hier, wie bei der Generaldirektion, das Departementalsystem. Die Departemente, welche bestehen, sind das Bau-, das Betriebs- und das Finanz- und Rechtsdepartement. Beim Betriebsdepartement bestehen zwei Dienstabteilungen: eine für den Expeditions- und Zugsdienst und eine für den Fahr- und Werkstättendienst. Das Finanz- und Rechtsdepartement gliedert sich in ein Rechnungsbureau, ein Rechtsbureau und ein Bureau für Materialverwaltung. Die Anzahl der einer jeden Dienstabteilung zugeteilten Beamten und Angestellten bestimmt die vom Verwaltungsrat erlassene Dienstorganisation. Diese regelt auch die Obliegenheiten der einzelnen Abteilungen und deren Geschäftsgang. Die Geschäftsordnung für die Kreisdirektionen wird ebenfalls vom Verwaltungsrat erlassen. Das den einzelnen Departementen unterstellte Personal ist in Art. 52 aufgezählt. Die Geschäfte eines Departements sind vom Vorstande desselben selbständig zu erledigen, soweit nicht durch das Gesetz die Beschlussfassung der gesamten Kreisdirektion vorbehalten oder gar die Genehmigung der Generaldirektion nötig ist. Jedes Departement hat aber auch das Recht, Geschäfte, zu deren Erledigung es abschliessend kompetent wäre, der Entscheidung der Kreisdirektionen zu unterbreiten. Die Geschäfte der gesamten Direktion werden in ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen behandelt. Das Recht der Unterschrift kommt jedem Kreisdirektor für den ihm übertragenen Geschäftskreis zu. Vorlagen an die Oberbehörden sind dagegen vom Präsidenten der Direktion zu unterzeichnen. Oberbeamten der Kreisverwaltung kann auf Antrag der Generaldirektion das Recht der Unterschrift für gewisse Geschäfte durch den Verwaltungsrat übertragen werden. Die Bestimmungen über Beschlussfassung, Protokoll usw. (Art. 49 V) bieten nichts Bemerkenswertes. Die Kompetenzen der Kreisdirektionen lassen sich in folgender Weise darstellen:

α. Finanz- und Rechtsdepartement.

Rechnungs- und Kassawesen. Gerichtliche Vertretung und Schutz der Bahnverwaltung nach aussen. Behandlung von Reklamationen aus dem innern Verkehr und von Haftpflichtansprüchen. An- und Verkauf von Liegenschaften. Steuerangelegenheiten, Versicherungs- und Kautionswesen, Fundbureau. Hauptmagazin- und Materialverwaltung.

β. Betriebsverwaltung.

Leitung des Betriebsdienstes der Kreise im allgemeinen. Fahrplanwesen. Expeditions-, Zugs- und Fahrdienst. Betrieb der Werkstätten und Lagerhausverwaltung. Verpachtung von Immobilien innerhalb des Bahnhof- und Stationsareals. Einrichtung von Rollfuhrdiensten und Verbindungsgeleisen. Bewilligung von Freifahrtscheinen.

[1]) Bbl 1903, III, 478.

γ. Bauverwaltung.

Bahnunterhalt und Bewachung. Bahnpolizei. Planentwerfung und Ausführung von Neu- und Ergänzungsbauten und daherige Bau- und Lieferungsverträge, soweit solche nicht die Generaldirektion übernimmt. Vermietung und Verpachtung von Immobilien ausserhalb des Bahnhofes und Stationsareals.

Von diesen Geschäften bedürfen eine Reihe der Genehmigung der Generaldirektion, weil sie besonders wichtig sind und daher eine einheitliche Behandlung für das ganze Bundesbahnnetz als geboten erscheint. Die Kreisdirektionen sind ja sowieso nur die ausführenden Organe der Zentralverwaltung. Hierher gehören die Vereinbarungen über die Erledigung von Haftpflichtansprüchen von über Fr. 20,000 Kapitalwert, die Verträge über die Einrichtung von Rollfuhrdiensten, über An- und Verkauf von Liegenschaften, und über die Ausführung von Bauarbeiten und Lieferungsverträge, sofern die Summe von Fr. 100,000 überschritten wird.

Geschäfte, welche von der ganzen Kreisdirektion behandelt werden müssen, sind solche, welche der Genehmigung der Generaldirektion bedürfen oder welche den Kreiseisenbahnrat angehen. Sodann werden die Beamten und Angestellten von der gesamten Kreisdirektion ernannt, welche auch die Disziplinargewalt gegenüber denselben handhabt. Eine ganze Anzahl von Angelegenheiten müssen der Kreisdirektion zur Beschlussfassung vorgelegt werden, wenn gewisse Beträge überschritten werden oder wenn die Sache sonst von grösserer Bedeutung ist.

Dem Präsidenten der Kreisdirektion, der einem der drei Departemente vorsteht, obliegen die allgemeinen Geschäfte. Er besorgt die administrative Vertretung der Bahnverwaltung nach aussen in den Angelegenheiten der Kreisverwaltung, soweit sie nicht einem Departement zugewiesen ist. Die eigentliche Vertretung der Bundesbahnen nach aussen liegt aber bei der Generaldirektion. Der Präsident der Kreisdirektion vertritt auch die Kreisdirektion in den Sitzungen des Verwaltungsrates und besorgt die Vorlage von Budget, Rechnung und Geschäftsbericht an den Kreiseisenbahnrat und die Weiterleitung derselben an die Generaldirektion. Daneben hat er noch die Vollziehung der Beschlüsse des Kreiseisenbahnrates zu überwachen und die Aufsicht über das ihm unterstellte Sekretariat zu führen. Damit eine fortwährende Fühlung zwischen der Generaldirektion und den Kreisdirektionen erhalten bleibe, treten dieselben mindestens dreimal jährlich zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um die beim Bahnbetrieb gemachten Erfahrungen auszutauschen und die als wünschbar erkannten Verbesserungen anzubahnen.

Die Departemente verkehren direkt mit der Generaldirektion, dem Eisenbahndepartement und den übrigen Dienstabteilungen der Bundesverwaltung.

3. Das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen.

a. Arten.

Es sind nach der Bundesbahngesetzgebung drei Arten von Bundesbahnpersonal zu unterscheiden: Beamte, Angestellte und Arbeiter. Bundesbahnbeamte sind diejenigen Funktionäre, welche kraft eines von ihnen freiwillig eingegangenen öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses einen Teil der Verwaltungsgeschäfte der Bundesbahnen zu besorgen haben und welche Amtsgewalt besitzen. Ein irgendwie rechtlich relevanter Unterschied zwischen Beamten und Angestellten besteht nicht, aber obiger Sprachgebrauch ist nun einmal da, und man wird kaum mehr davon abweichen. Man macht den Unterschied zwischen Beamten und Angestellten der Bundesbahnen gewöhnlich in der Meinung, dass die untern Beamten als Angestellte bezeichnet werden, welche Geschäfte untergeordneter Natur zu besorgen haben. Mit dem Ausdruck Oberbeamter sind Chefs der Dienstabteilungen gemeint; die Direktoren gehören nicht zu denselben. Das Dienstreglement gilt nicht für die Direktoren, weil sie dieses für das ihnen untergeordnete Personal erlassen und als Wahlbehörde funktionieren.

Die andere wichtige Kategorie des Personals der Bundesbahnen wird gebildet durch die Arbeiter. Der Hauptunterschied zwischen Beamten und Angestellten einerseits und Arbeitern anderseits besteht nicht so sehr in der Verschiedenheit der Funktionen, denn Arbeiter und Angestellte haben unter Umständen ganz dieselbe Tätigkeit auszuüben. Vielmehr beruht der Unterschied zwischen diesen beiden Kategorien darin, dass Beamte und Angestellte schlechtweg auf drei Jahre gewählt sind und vierteljährliche Kündigungsfrist haben, während bei allen Arbeitern vierzehntägige Kündigungsfrist besteht. Weitere Konsequenzen des Unterschiedes zwischen Beamten und Angestellten einerseits und Arbeitern anderseits bestehen darin, dass erstere Mitglieder der Pensions- und Hülfskasse sind, die letztern dagegen zur Kranken- und Hülfskasse gehören.

Es gibt Arbeiter beim Betriebs- und beim Werkstättendienst. Letztere unterstehen dem eidgenössischen Fabrikgesetz (Reglement Nr. 39). Ein Unterschied zwischen diesen beiden Kategorien besteht nur in der Bezahlung, indem die einen Taglohn, die andern Stundenlohn haben. Die Arbeiter sind entweder in ständiger oder in provisorischer Anstellung. Letzteres ist nur

eine Übergangsstufe nach Ablauf der Probezeit. Es gibt auch Saisonarbeiter, welche nicht das ganze Jahr beschäftigt werden. Das Provisorium kommt übrigens auch bei Angestellten vor, die nicht in eine Gehaltsstufe eingereiht werden. Ferner kommen Angestellte mit Monatslohn vor, die altershalber nicht mehr definitiv angestellt werden können und bei denen vierzehntägige Kündigung möglich ist.

Das Bestreben der Personalorganisationen der Bundesbahnen geht dahin, dass eine immer umfangreichere Überführung von ständigen Arbeitern in den Rang von Angestellten stattfindet. Dieser Tendenz kommt auch Art. 10^3 des Besoldungsgesetzes entgegen, der bestimmt, dass die Bundesbahnverwaltung darauf Bedacht nehmen soll, sukzessive ständige Arbeiter der hierzu geeigneten Dienstkategorien zu Angestellten zu ernennen.

Weibliche Personen sind von der Anstellung bei den Bundesbahnen nicht ausgeschlossen. Immerhin ist die Verwendung solcher unzulässig auf den für den vollen Stationsdienst eingerichteten Stationen im äussern Stationsdienst als Abfertigungsbeamte [1]).

Zum Bundesbahnpersonal gehören selbstverständlich nicht die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Kreiseisenbahnräte, denn es ist ein wesentliches Kriterium des Beamtenverhältnisses, dass das übertragene Amt die Tätigkeit der betreffenden Person ohne wesentlichen Unterbruch in Anspruch nimmt, was bei den genannten Personen nicht der Fall ist.

b. Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses.

1. Die Anstellung.

Sämtliche vakanten Stellen bei der Generaldirektion und bei der allgemeinen Verwaltung der Kreise, deren Besetzung der Generaldirektion und den Kreisdirektionen zusteht, werden jeweilen im Bundesblatt und im Eisenbahnamtsblatt zur Bewerbung ausgeschrieben gemäss Bundesratsbeschluss von 1904 (BG XX, 63). Diejenigen Stellen, deren Besetzung dem Bundesrat zukommt, sind also nicht auszuschreiben.

Die Anstellung erfolgt durch die Wahl. Der Amtsantritt wird jeweilen bei der Ausschreibung der Stelle oder durch den Anstellungsakt bestimmt.

Die Amtsdauer der Beamten und Angestellten der Bundesbahnen beträgt drei Jahre und fällt zusammen mit derjenigen der übrigen eidgenössischen Beamten. Sie geht mit dem 31. März jedes dritten Jahres zu Ende. Die Amtsdauer der Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen beträgt sechs Jahre und fällt zusammen mit zwei Amtsdauern der eidgenössischen Räte (Art. 23^2, 33^2 und 41 Rkg). Die Arbeiter werden nicht auf bestimmte Zeit angestellt, aber für die Kündigung sind doch gewisse Fristen angesetzt.

2. Erfordernisse der Anstellung und Bedingungen des Amtsantrittes.

Neben dem allgemeinen Erfordernis, dass wer irgendeine Stelle in der Bundesverwaltung einnehmen will, im Besitz der bürgerlichen Rechte und Ehren sein muss, kommt für das Bundesbahnpersonal noch ein besonderes Erfordernis hinzu. Es dürfen nämlich in den Dienst der Bundesbahnen gemäss Art. 40 Rkg in der Regel nur Schweizerbürger, welche in der Schweiz einen festen Wohnsitz haben, aufgenommen werden. Immerhin findet diese Bestimmung keine Anwendung auf Angestellte zur Bedienung im Ausland gelegener, im Bundesbetrieb stehender Bahnstrecken. Für das Personal der übrigen Bundesverwaltung besteht ein solches Erfordernis nicht. Was die besondern Erfordernisse für die Wahlfähigkeit anbetrifft, so gibt es natürlich viele Stellen, die in einem besondern Masse fachmännische Kenntnisse voraussetzen. Auch sonst ist selbstverständlich Diensttauglichkeit Voraussetzung für die Anstellung. Für gewisse Kategorien des Personals ist als Anstellungserfordernis eine Prüfung vorgesehen, so für das Personal des Stations- und Expeditionsdienstes, des Zugsdienstes usw. [1]). Auch finden zu diesem Zweck periodische Prüfungen statt. Gemäss Bundesgesetz vom 5. Oktober 1911 (BG XXVIII, 95 f.; 443) betreffend die Aufhebung der Amtskautionen müssen keine Kautionen mehr geleistet werden.

Eine Beeidigung von Bahnpersonal findet nicht statt. Dagegen werden diejenigen Beamten, die mit der Handhabung der Bahnpolizei betraut werden, von den kantonalen Behörden in gleicher Weise in Pflicht genommen wie die kantonalen Polizeibediensteten [2]).

3. Beendigung des Dienstverhältnisses.

Als Beendigungsgrund kommt in erster Linie in Betracht der Ablauf der Amtsdauer. In der Praxis ist aber die jeweilige Erneuerung die Regel, sofern nicht Unfähigkeit des betreffenden Funktionärs oder sonstige Gründe vorliegen. Ein weiterer Auflösungsgrund ist die Kündigung seitens der Ernennungsbehörde durch

[1]) Bbl 1904, III, 481.

[1]) Reglement betreffend die Anstellung, dienstliche Ausbildung und die Prüfung des Betriebspersonals, genehmigt vom Eisenbahndepartement am 4. August 1910. Reglement betreffend Aufnahme und Verwendung von Lehrlingen für den Stations- und Zugsdienst vom 4. November 1910.

[2]) Mitteilung der Kreisdirektion III, vgl. Art. 12^2 des Bahnpolizeigesetzes von 1878 (BG III, 422). Instruktion betreffend die Handhabung der Bahnpolizei vom 1. November 1907.

motivierten Beschluss. Nach Art. 65[1] V kann die Kündigung auch während der Amtsdauer geschehen auf drei Monate gegenüber Mitgliedern der Generaldirektion und der Kreisdirektionen, sowie allen übrigen Beamten und Angestellten, aus wichtigen Gründen gemäss Art. 346 OR. Für die Arbeiter beträgt die gegenseitige Kündigungsfrist 14 Tage. Bei den Hülfsarbeitern kann der Austritt von einem Tag auf den andern erfolgen. Aber auch alles übrige Bundesbahnpersonal kann sofort entlassen werden. Als wichtige Gründe gelten insbesondere schwere Dienstvergehen, fortgesetzte Nachlässigkeit im Dienst oder nachgewiesene Dienstuntauglichkeit. Die Dienstkündigung oder -entlassung kann nur nach vorausgegangener Untersuchung und Anhörung des Betreffenden durch schriftlichen Beschluss erfolgen. Gemäss Art. 65[5] V bleibt dem Betroffenen die Anrufung des Richters vorbehalten, jedoch nur mit der Einschränkung, dass demselben im Falle unberechtigter Dienstkündigung oder Entlassung das Recht auf Entschädigung gewahrt wird. Es wurde in einem Falle streitig [1]), ob damit für das Bundesbahnpersonal der Rechtsweg nur in dem Sinn vorbehalten sein soll, dass bloss der ordentliche Richter zu entscheiden habe oder ob der Kanton, auf dessen Gerichtsbarkeit die betreffende Bestimmung abstellt, berechtigt sei, die betreffenden Streitigkeiten einem Spezialgericht, hier einem gewerblichen Schiedsgericht, zu überweisen. Aus dem Schweigen der zitierten Bestimmung der Vollziehungsverordnung zum Rückkaufsgesetz darf jedoch nicht ein Ausschluss der Ausscheidung der Kompetenzen der kantonalen Gerichte gefolgert werden. Anders als diese Rechtsfrage ist die Zweckmässigkeitsfrage zu beantworten. Die Unterstellung eines Staatsbetriebes, wie ihn die Bundesbahnen darstellen, unter gewerbliche Schiedsgerichte für das Verhältnis zu den Beamten und Angestellten ist kaum zweckmässig. Es handelt sich ja nicht um einen privatrechtlichen Dienstvertrag, sondern um ein öffentlichrechtliches Dienstverhältnis, das durch das eidgenössische Beamten- und Eisenbahnrecht geregelt wird. Die für die Schlichtung gewöhnlicher Anstände zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestimmten gewerblichen Schiedsgerichte bieten aber für eine sachgemässe Beurteilung von Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis entschieden weniger Gewähr als die ordentlichen Gerichte. Es wäre kaum möglich, bei Klagen von Beamten und Angestellten gegen die Bundesbahnen die Seite der Arbeitgeber fachmännisch zu besetzen, weil für die der Bahnverwaltung angehörenden Schiedsrichter dieser Seite ein gesetzlicher Unfähigkeitsgrund gegeben wäre, da niemand in eigener Sache Richter sein darf. Schiedsrichter, die dem Eisenbahnbetrieb fern stehen, also keine fachmännische Ausbildung besitzen, können aber keine weitergehendere Garantie für sachgemässe Beurteilung bieten, als sie der ordentliche Richter auch gibt. Ebenso bleibt die Entschädigungsklage vorbehalten, wenn eine Beamtung während der Amtsperiode aufgehoben oder zum Nachteil des Inhabers verändert wird. Bei Austritt aus dem Bundesbahndienst infolge Pflichtverletzung durch Verbrechen oder Vergehen bleibt die gerichtliche Verfolgung vorbehalten. Mit den bezüglichen Rechtsvorkehrungen wird der Bundesanwalt betraut [1]). Ein Strafurteil, das direkt auf Amtsentsetzung oder Verlust der bürgerlichen Rechte und Ehren lautet, bewirkt schlechterdings den Verlust der Stelle, ohne dass ein Entlassungsbeschluss vorausgegangen ist. Selbstverständlich wird das Anstellungsverhältnis auch beendigt durch Tod, ebenso durch Entlassungsbegehren und durch Verzicht.

[1]) BE 33, I, 700.

c. Verantwortlichkeit.

Wie alle Bundesbeamten, so ist auch das Bundesbahnpersonal zivil- und strafrechtlich, sowie disziplinarisch verantwortlich. Die erstern beiden Arten von Verantwortlichkeit kommen hier nicht weiter in Betracht, da in bezug auf dieselben bei den Bundesbahnen keine Abweichungen gegenüber den übrigen Bundesbeamten bestehen (Art. 65[4] und 66[3] V) [2]).

Als Mittel der Disziplinargewalt des Bundes gegenüber dem Bundesbahnpersonal kommen folgende in Betracht: Mündlicher oder schriftlicher Verweis, Entzug oder Einschränkung der reglementarischen Urlaubsbewilligung, Ordnungsbusse bis auf Fr. 100, zeitweilige Einstellung im Dienste mit Gehaltsentzug, Versetzung, Einstellung der periodischen Besoldungserhöhung, Entlassung [3]). Diese Disziplinarmittel richten sich gegen absichtliche oder fahrlässige Nichterfüllung der Pflichten und werden gehandhabt durch die vorgesetzte Behörde. Gegen die Disziplinarstrafen steht dem Bestraften das Recht zu, an diejenige Stelle zu rekurrieren, welche derjenigen, die ihn bestraft hat, unmittelbar übergeordnet ist (Art. 66 V).

d. Rechte des Personals.

1. Recht auf Gehalt.

Das Recht auf Besoldung beruht auf dem öffentlichrechtlichen Anstellungsvertrag bei den Beamten und Angestellten, auf dem privatrechtlichen Dienstvertrag bei den Arbeitern. Die Höhe der Besoldung ist normiert

[1]) Bbl 1904, III, 519.

[2]) Vgl. BG über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten von 1850 (2, 149); Bundesstrafrecht von 1853 (3, 421), Art. 53 f.

[3]) Bbl 1910, III, 507.

durch das Besoldungsgesetz vom 23. Juni 1910 (BG XXVI, 1087). Das Gesetz sieht sieben Besoldungsklassen vor. Für jede ist ein Minimum und ein Maximum festgesetzt. Die für Beamte und ständige Angestellte aufgestellten Besoldungsklassen sind folgende:

I.	Klasse	Fr. 10,000	bis Fr.	15,000
II.	„	„ 5,200	„ „	11,000
III.	„	„ 4,000	„ „	7,200
IV.	„	„ 2,500	„ „	5,500
V.	„	„ 2,100	„ „	3,800
VI.	„	„ 1,600	„ „	3,100
VII.	„	„ 1,400	„ „	2,500

In diese Besoldungsklassen werden dann die Beamten und Angestellten je nach ihrer Tätigkeit eingereiht. Die Einreihung des Personals in bestimmte Klassen hat nun aber nicht die Bedeutung, dass für jede Stelle die Ansätze der Klasse, der sie zugeteilt ist, genau massgebend sind. Der Bundesrat hat vielmehr innerhalb der Besoldungsklassen auf Antrag des Verwaltungsrates in der Gehaltsordnung vom 27. Juni 1911 Minimum und Maximum der Besoldung für jede einzelne Stelle festgesetzt. Diese Gehaltsordnung stellt 27 Gehaltsstufen, d. h. Untereinteilungen der Besoldungsklassen, auf. Die Zahl der Gehaltsstufen innerhalb einer Besoldungsklasse schwankt zwischen zwei und sechs.

In der Regel soll demjenigen, der eine Stelle neu antritt, als Gehalt der Minimalansatz der betreffenden Besoldungsklasse ausgerichtet werden. Tüchtige Leistungen in bisheriger Stellung oder besondere Fähigkeiten, sowie die örtlichen Lebensverhältnisse sind aber entsprechend zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann ein Anfangsgehalt, welches das Minimum übersteigt, gerechtfertigt werden. Die Unterschiede zwischen Stadt und Land können infolgedessen berücksichtigt werden.

Eine Berücksichtigung von Stadt und Land kommt auch darin zum Ausdruck, dass gewisse Beamtungen und Anstellungen sich nur auf grössern Bahnhöfen und Stationen vorfinden. Je nach der Bedeutung einer Station oder eines Bahnhofes finden sich verschiedene Rangklassen von Personal vor, welche auch verschiedenes Gehalt beziehen. Auf kleinen Stationen und Bahnhöfen fehlen überhaupt Stellen, die auf grössern vorkommen. Die Besoldung von Angestellten, welche noch nicht volljährig sind, oder welche nicht im ausschliesslichen Dienst der Bundesbahnen stehen, sowie diejenige der weiblichen Angestellten kann unter dem gesetzlich festgesetzten Minimum einer Besoldungsklasse gehalten werden. Denjenigen Angestellten, welche ihren Amtssitz im Ausland nehmen müssen, kann von der Generaldirektion eine angemessene Zulage bewilligt werden, wenn die örtlichen Lebensverhältnisse es erfordern. Dies ist der Fall für das Personal der Agenturen der Bundesbahnen in Paris, London und New York. Ferner bekommt solche Zulagen das Personal der internationalen Grenzbahnhöfe. Zudem können ausserordentliche Verhältnisse durch Gewährung besonderer Zulagen berücksichtigt werden. So besonders bei unangenehmen, gesundheitsschädlichen Arbeiten. Dem Personal, welches das 25. Dienstjahr zurückgelegt und seine letzte Stelle in gleicher Dienstklasse mindestens fünf Jahre bekleidet hat, ist das Maximum der für diese Stelle vorgesehenen Besoldung zu verabfolgen. Ein sogenanntes automatisches Vorrücken kennt das Besoldungsgesetz nicht. Dieses besteht darin, dass bei befriedigenden Leistungen und gutem Verhalten das Vorrücken von einer untern in eine höhere Dienstklasse ohne weiteres erfolgt, wenn das Maximum der untern Klasse erreicht ist oder durch eine in Aussicht stehende Gehaltserhöhung überschritten wird. In der Praxis findet aber dieses automatische Vorrücken bei gewissen Kategorien des Personals doch statt, wenigstens für die untern Stellen [1]).

Mit Ablauf der dreijährigen Amtsperiode steigt die Besoldung, bis das für eine Stelle festgesetze Maximum erreicht ist. Diese Gehaltserhöhung beträgt bei den Besoldungsklassen I und II Fr. 500, bei III bis V Fr. 400, bei V bis VII Fr. 350. Es wird also hier bei der Besoldungserhöhung auf die Höhe des Gehaltes überhaupt Rücksicht genommen. Beim Personal der übrigen Bundesverwaltung beträgt die periodische Gehaltserhöhung bei allen Klassen gleich viel, nämlich Fr. 400. Die untern Beamten kommen also dort besser weg als die obern, da ihre Besoldungen prozentual rascher steigen als diejenigen der höhern Beamtungen. Ob dieses Prinzip materiell berechtigt erscheint, ist eine andere Frage. In den staatlichen Verwaltungen können eben nur Durchschnittsgehalte ausgerichtet werden. Daher kommt es, dass die Mittelmässigkeit am besten wegkommt! Die volle Besoldungserhöhung tritt nicht ein je drei Jahre nach dem Eintritt in den Bundesbahndienst, sondern nach Ablauf der für alles Personal einheitlichen Amtsdauer. Da es indessen ungerecht wäre, dass ein Beamter, der vielleicht kurz nach Beginn einer Amtsdauer eingetreten ist, fast sechs Jahre auf die Besoldungserhöhung warten müsste, ist verfügt worden, dass bei Beginn jeder Amtsdauer die Zeit der abgelaufenen Amtsdauer, während welcher der Betreffende bereits im Dienst war, proportionell berücksichtigt wird bei der Berechnung der Besoldungserhöhung [2]).

Ungenügende Leistungen oder tadelhafte Aufführung bewirkt ganze oder teilweise Einstellung der Besoldungserhöhung. Wenn jemand in verschiedenen Zweigen der Bundesbahnverwaltung arbeitet, so darf seine Gesamt-

[1]) Bbl 1907, III, 750.
[2]) Bbl 1902, IV, 460.

besoldung das vom Bundesrat in der Gehaltsordnung für die betreffende Stelle festgesetzte Maximum nicht überschreiten.

Die Besoldungen der Beamten und Angestellten werden monatlich ausbezahlt. Das Gesetz sagt nichts darüber, ob pränumerando oder postnumerando. Letzteres ist aber anzunehmen, denn in der Schweiz hat die Besoldung den Charakter eines Entgeltes für geleistete Dienste im Gegensatz zu Deutschland, wo sie Rentencharakter hat und daher vorausbezahlt wird [1]). Die dem Fabrikgesetz unterstellten Werkstättenarbeiter werden monatlich zweimal entlöhnt.

Ein weiteres Recht der Funktionäre der Bundesbahnen, beziehungsweise der Familie von solchen, ist dasjenige auf Besoldungsnachgenuss bei Erledigung von Stellen durch Todes- oder Krankheitsfall. Für Personen, die nicht pensionsberechtigt sind, kann ein solcher Nachgenuss der Besoldung von der Generaldirektion je nach den Umständen bis auf ein Jahr gewährt werden. Für pensionsberechtigtes Personal ist der Nachgenuss auf Todesfälle und auf die Dauer eines Monates beschränkt. Eine Pflicht zur Auszahlung besteht nicht; deren Bewilligung ist rechtlich nur eine Sache des freien Willens der Verwaltung.

Während das Bundespersonal in bezug auf die Pfändung der Besoldung nicht besser gestellt ist als jeder Private, so dass also nach Art. 93 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes nur das, was für den Beamten und seine Familie unumgänglich notwendig ist, nicht gepfändet werden kann, ist jede Beschlagnahme oder Pfändung des Besoldungsnachgenusses seitens allfälliger Gläubiger ausgeschlossen. Dies gibt dem Besoldungsnachgenuss erst seine rechte Bedeutung und ist sehr zu begrüssen. Es scheinen sowieso verhältnismässig recht viele Pfändungen und freiwillige Abtretungen von Gehaltsansprüchen vorzukommen, was die Generaldirektion veranlasst hat, auf dem Disziplinarweg gegen die Fehlbaren einzuschreiten [2]).

In den angeführten Besoldungssätzen sind die Nebenbezüge nicht inbegriffen. Gewisse Kategorien von Angestellten haben ein Recht auf solche. Die Höhe der Nebenbezüge und die Grundsätze, nach welchen ein Teil derselben in feste Gehaltszulagen umgewandelt werden soll, bestimmt ein Reglement (Nr. 22).

Auf Dienstwohnungen hat das Bundesbahnpersonal keinen Anspruch. Wenn für gewisse Funktionäre die Pflicht des Bezuges von Dienstwohnungen besteht, so werden dieselben nach Massgabe der ortsüblichen Mietwerte in billiger Weise auf die Besoldungen angerechnet. Die Benutzung einer Dienstwohnung ist, wo vorgeschrieben, nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, denn im Gegensatz zu den Verhältnissen bei der übrigen Bundesverwaltung ist es im Bahndienste oft unerlässlich, dass die angewiesene Dienstwohnung bezogen wird. Wo absolute Notwendigkeit besteht, werden Dienstwohnungen errichtet (z. B. in Landquart, Sihlbrugg). An Personal-Baugenossenschaften, die sich zum Zwecke der Beseitigung der Wohnungsnot für das Personal der Bundesbahnen bilden, werden unter bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen Hypothekardarlehen für Rechnung der Pensions- und Hülfskasse gewährt [1]).

Dem Bahnpersonal, das Dienstkleidung tragen muss, wird dieselbe unentgeltlich verabfolgt, oder es wird eine entsprechende Barentschädigung dafür geleistet.

Im Gegensatz zu den Beamten und Angestellten werden die Löhne der im Taglohn angestellten Arbeiter der Bundesbahnen von der Generaldirektion und von den Kreisdirektionen je für die von ihnen angestellten Arbeiter im Rahmen des vom Verwaltungsrate erlassenen Reglementes bestimmt (Nr. 25 und 25 a). In diesem Reglement werden die Grundsätze für die Lohnaufbesserung nach Massgabe der Dauer des Dienstverhältnisses festgesetzt. Es sind verschiedene Lohnklassen vorgesehen, die nach den dienstlichen Leistungen und lokalen Verhältnissen Anwendung finden. Alle zwei Jahre tritt eine Aufbesserung ein bis zur Erreichung des Höchstlohnes. Für Überzeitarbeit wird besondere Vergütung geleistet. Nach einer gewissen Anzahl von Dienstjahren (25, 40 und 50) werden Gratifikationen verabfolgt.

Beamte und Angestellte, welche in obligatorischen Militärdienst einberufen werden, beziehen während desselben das volle Gehalt. Dieses kann dagegen reduziert werden bei freiwilligem oder bei Strafdienst, ferner bei provisorischen Angestellten, deren definitive Anstellung in Frage steht, oder wenn sonst aus den Umständen eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Bundesbahnverwaltung sich ergibt. Den Arbeitern wird während der Rekrutenprüfung und des Wachtdienstes anlässlich derselben und während der Absolvierung der Rekrutenschule der halbe Taglohn vergütet [2]).

Wenn man die Besoldungen des Bundesbahnpersonals mit denjenigen des übrigen Bundespersonals vergleicht, so fällt sofort auf, dass die Maxima der beiden ersten Klassen diejenigen der obersten Besoldungsklassen der übrigen Bundesverwaltung bedeutend übersteigen. Bei der allgemeinen Bundesverwaltung

[1]) Reichsbeamtengesetz § 5.
[2]) Bbl 1912, III, 130.

[1]) Bbl 1907, III, 750.
[2]) Bbl 1910, III, 450.

sind die Besoldungen teilweise unzulänglich geworden. Es ist merkwürdig, dass man sich immer mit Flickwerk begnügt, anstatt einheitlich vorzugehen. Wenn umgekehrt gewisse Ansätze unterer Klassen der Bundesbahner unter den bei der übrigen Bundesverwaltung ausgerichteten Gehalten bleiben, so besteht deswegen doch materiell eigentlich keine Differenz zwischen beiden Arten von Bundesverwaltungspersonal. Der Unterschied wird nämlich wieder aufgewogen durch die Vorteile, welche das für das Bundesbahnpersonal bestehende Institut der Pensions- und Hülfskasse, sowie die Krankenkasse bietet, und ferner durch die dem Personal samt Angehörigen eingeräumten Fahrbegünstigungen, welche den übrigen eidgenössischen Beamten und Angestellten nicht zukommen.

Die Bundesbahnen stellen einen kaufmännischen Betrieb dar in dem Sinne, dass sie sich selbst erhalten müssen. Angesichts der vielfachen Zusammenhänge mit Gewerbe und Handel ist eine Rücksichtnahme auf die Privatwirtschaft bei der gesetzlichen Festlegung der Besoldungen nötig. Dies gilt sowohl für die Maxima als für die Minima. Die Besoldungen der leitenden Organe der Bundesbahnen sind im Verhältnis zu ihrer Verantwortung und Leistungen gewiss nicht zu hoch. Es zeigt sich dies darin, dass oft Oberbeamte private Stellungen annehmen, nur weil sie besser bezahlt werden. Bei der Festsetzung der Minima befindet sich der Bund auch in einer etwas schwierigen Lage. Gewiss muss der Bund ordentliche Löhne zahlen. Ein Staatsbetrieb soll ein Musterbetrieb sein. Es darf aber bei der Bestimmung der Lohnhöhe nicht zu weit gegangen werden, weil sonst die Existenzfähigkeit mancher Industrien, die mit dem Zollschutz stehen und fallen, gefährdet wird.

Im Vergleich zu den Besoldungen, welche die Gotthardbahngesellschaft zahlte, bestehen in den höhern Besoldungsklassen erhebliche Differenzen, indem diese Privatbahn hier durchwegs höhere Gehalte auszahlte. Für die mittlern und untern Klassen sind dagegen die Unterschiede nicht so bedeutend. Um nun die Stellung des am 1. Mai 1909 in den Dienst der Bundesbahnen übergetretenen Gotthardpersonals nicht zu verschlechtern, wurde gesetzlich bestimmt, dass demselben die bis 30. April 1909 bezahlte Besoldung weiter bezahlt werden musste bis zum 31. März 1912.

Schon bevor das neue Besoldungsgesetz mit den erhöhten Besoldungen in Kraft trat, wurde der in letzter Zeit eingetretenen Verteuerung der Lebensverhältnisse Rechnung getragen, indem dem Bundesbahnpersonal seit 1906 jährliche Teuerungszulagen bewiligt wurden [1]).

[1]) Bbl 1907, III, 145; 1908, I, 40; 1909, I, 453; 1910, I, 11; 1911, I, 10.

2. Das sogenannte Recht auf Freifahrt und Fahrt zur ermässigten Taxe.

Ein eigentliches Recht auf freie Fahrt besteht nicht. Es geht aus Art. 16 des Besoldungsgesetzes hervor, dass das Personal keinen Rechtsanspruch darauf besitzt. Jahresfreikarten für das ganze Bundesbahnnetz haben alle in Art. 68 V aufgezählten Personen [1]). Es gehören dazu von ausserhalb der Bundesbahnverwaltung stehenden Personen die Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichtes, der Bundeskanzler, die Oberbeamten des Post- und Eisenbahndepartements und diejenigen Beamten desselben, welche häufig die Bundesbahnen bei Ausübung ihres Dienstes benützen müssen, die schweizerischen Gesandten im Ausland, die Direktoren und Vizedirektoren der in Bern stationierten internationalen Bureaus, sowie Direktoren, Verwaltungsräte und Oberbeamte anderer Transportanstalten, welche Gegenrecht halten. Die Mitglieder der Kantonsregierungen und der Kreiseisenbahnräte bekommen Jahresfreikarten für die Bahnstrecken der Bundesbahnkreise, von welchen der betreffende Kanton berührt wird. Innerhalb der Bundesbahnverwaltung erhalten Jahresfreikarten die in Art. 15 Rkg aufgezählten Organe, die Oberbeamten der Zentral- und Kreisverwaltung, sowie pensionierte Beamte der verstaatlichten Bahnen, die beim Übergang der letztern an den Bund schon Freikarten besassen.

Freifahrtscheine für einzelne Fahrten und für eine beschränkte Zeitdauer können gemäss Art. 69 V [1] für das ganze Bundesbahnnetz bewilligt werden an Beamte, Angestellte und Arbeiter der Bundesbahnen und deren Familien, sowie an solche anderer Transportanstalten, welche Gegenrecht halten. Jeder Angestellte hat Anspruch auf 12 Freifahrtscheine.

Es besteht aber ferner noch das Recht zur Fahrt zu ermässigter Taxe ($^1/_5$) für die genannten Kategorien von Bundesbahnpersonal samt Familie, für pensionierte Angestellte und Beamte und deren Familienglieder, Witwen und Waisen, für arbeitsunfähige, dauernd unterstützte Arbeiter und deren Familie, sowie für das aktive und pensionierte Personal anderer Transportanstalten, welche Gegenrecht halten (Art. 70 V [2]). Die Einzelheiten der Freifahrt und Fahrt zu ermässigter Taxe sind geregelt in den Reglementen Nr. 27 und 28.

Diese Fahrbegünstigungen des Bundesbahnpersonals finden oft starke Anfechtung bei denjenigen, welche die Billete bezahlen müssen. Diese Gewährung von Fahrbegünstigungen ist aber etwas historisch gewordenes. Man hat von Anfang bei den Eisenbahnen durch Freifahrtbegünstigungen Personal angelokt. Es

[1]) Revidiert: BG XVIII, 860; XIX, 679.
[2]) Revidiert BG XIX, 83; 679

lässt sich aber nicht leugnen, dass hier Missbräuche vorkommen, welche abgeschafft werden sollten. Namentlich sollten alle Fahrbegünstigungen abgeschafft werden, welche Personen gewährt werden, die nicht ständig und ausschliesslich mit dem Eisenbahndienst zu tun haben, und zwar ohne Ersatz. Das wär eine zweckmässige Lösung.

3. Recht auf Pension.

Die Pflicht zu einer Pensions- und Hülfskasse wird den Bahnen schon in den Konzessionen auferlegt (Konzessionsschema Art. 29). Die Statuten der Pensions- und Hülfskasse der Bundesbahnen wurden vom Verwaltungsrat aufgestellt und durch den Bundesrat genehmigt. (Art. 46[2] Rkg [1]). Sie traten erst am 1. Januar 1907 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Kassen der verstaatlichten Bahnen weitergeführt.

Das Recht auf Leistungen aus der Kasse kommt nur den Beamten und ständigen Angestellten zu, sowie deren Witwen, Waisen, Eltern und Geschwister. Diese sind gegen die wirtschaftlichen Folgen von Invalidität, Krankheit und Tod des Funktionärs versichert. Die Arbeiter sind auch zum Teil versichert, aber nicht so weitgehend wie das übrige Personal (siehe unten S. 52). Die Direktoren können auch Mitglieder der Kasse werden, sofern sie ihren Beitritt erklären. Dies ist aber ausdrücklich nötig, ansonst sie nicht zu den Pensionsberechtigten gehören (vergleiche Art. 46 Rkg).

Die Versicherung beginnt mit dem Datum der festen Anstellung. Voraussetzung der Aufnahme ist volle Gesundheit und ein Alter von weniger als 35 Jahren. Austritt aus dem Bundesbahndienst hat den Verlust des Rechtes auf Versicherung zur Folge, sofern er erfolgt aus andern Gründen als Tod oder Invalidität. Es werden bei Austritt 60 % der gemachten Einlagen ohne Zins zurückerstattet. Späterer Wiedereintritt ist aber unmöglich. Diejenigen, welche die Eintrittsbedingungen nicht erfüllen können, müssen die für die versicherten Aktiven festgesetzten ordentlichen Beiträge ebenfalls entrichten. Diese Einlagen werden dann zu $3^1/_2$ % verzinst und gutgeschrieben. Diese Guthaben verfallen in gleicher Weise wie die noch zu erwähnenden einmaligen Abfindungen. Im Falle eines weder durch Tod noch durch Invalidität verursachten Dienstaustrittes werden diese Beträge zurückerstattet.

Das an der Pensions- und Hülfskasse anteilberechtigte Bundesbahnpersonal ist vom Mitgenuss am Bundesbeitrag ausgeschlossen, welcher dem schweizerischen Lebensversicherungsverein der Beamten und Angestellten der Bundesverwaltung alljährlich geleistet wird [2]).

[1]) EAS XXII, 348.

[2]) Bbl 1903, III, 344.

Die ausgerichteten Pensionen und Entschädigungen sind für den persönlichen Lebensunterhalt des Versicherten und seiner Angehörigen bestimmt und dürfen daher weder veräussert noch ver- oder gepfändet werden, sie gelten als Kompetenzstücke (Art. 92 Zif. 9 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes).

Für den Haushalt der Kasse gilt der Grundsatz des Deckungsverfahrens, wonach zur Bestreitung der Leistungen während der Dauer des Dienstes jährlich gleichbleibende aber nach der Höhe des Gehaltes variierende Beiträge von der Bundesbahnverwaltung und dem Personal monatlich zu zahlen sind.

Die Leistungen der Verwaltung an die Pensions- und Hülfskasse sind folgende:

a) beim Personal des Fahrdienstes ein ordentlicher Jahresbeitrag von $7^1/_4$, beim übrigen Personal von 7 % des anrechenbaren Jahresverdienstes.

b) Einlage von 5 Monatsbetreffnissen von jeder Erhöhung des Jahresverdienstes.

c) ein Betrag der gleich ist dem von den neu eintretenden Mitgliedern zu zahlenden Eintrittsgeldes.

Ausserdem fallen noch in die Kasse die verhängten Ordnungbussen, der Erlös aus den auf dem Bundesbahnnetz gefundenen und nicht zurückverlangten Gegenstände, allfällige Geschenke.

Die Beiträge des Personals sind folgende:

a) beim Fahrdienstpersonal ein Jahresbeitrag von $5^1/_4$, beim übrigen Personal von 5 % des anrechenbaren Jahresverdienstes.

b) Einlage von 4 Monatsbetreffnissen von jeder Erhöhung des Jahresgehaltes.

c) Eintrittsgeld von 3 % des Jahresverdienstes bei Eintritt vor dem 25. Altersjahr, von 5 % bei Eintritt nach diesem Zeitpunkt.

Während der Zeit, in welcher eine Entschädigung für Gehaltsausfall wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit gezahlt wird, ist der Beitrag nicht zu entrichten. Das Maximum des anrechenbaren Jahresverdienstes beträgt Fr. 6000.

Die Kasse macht fünferlei Arten von Leistungen.

1. Pensionen werden geleistet an Invalide, welche nach mindestens 5jährigem Dienst dienstunfäig und daher entlassen worden sind infolge nicht haftpflichtigen Unfalls, Krankheit oder vorgerückten Alters. Ferner an Witwen und Waisen solcher versicherter Aktiven oder Invaliden, welche nach mindestens 5jährigem Dienst gestorben oder dienstunfähig geworden sind. Die Pension wird in Prozenten des beim Eintritt des Todes oder der Invalidität bezogenen Gehaltes ausgedrückt und monatlich ausbezahlt. Die Invalidenpension ist eine lebenslängliche. Der Betrag derselben steigt

von 36 % des Gehalts bei 5 zurückgelegten Dienstjahren bis zu 70 % bei 30 und mehr Dienstjahren. Findet der pensionierte Invalide bei den Bundesbahnen oder sonstwo dauernde Anstellung, so tritt während der Dauer derselben eine angemessene Reduktion ein. Die Witwenpension beträgt 50 % der Invalidenpension. Sie wird auf die Hälfte reduziert bei später Verheiratung des Versicherten, und fällt ganz weg, wenn die Witwe für ihre Kinder nicht sorgt oder schuldhaft längere Zeit vom Manne und den Kindern getrennt lebt. Wiederverheiratung bewirkt Untergang des Anspruches. Die Witwe wird dann abgefunden mit dem 3fachen Betrag der Pension. Die Waisenpension beträgt für jedes eheliche Kind des versicherten Vaters welches noch nicht 18 Jahre alt ist, 10 % der Invalidenpension. Alle Kinder zusammen dürfen nicht mehr als 50 % der Invalidenpension beziehen.

2. Einmalige Abfindungen werden geleistet an Invalide, welche während der ersten 5 Dienstjahre arbeitsunfähig geworden sind, und zusammen an Witwen und Waisen solcher versicherter Aktiven, welche während der genannten Zeit gestorben oder dienstunfähig geworden sind. Im ersteren Fall steigt die Abfindung von 50 % des Jahresgehaltes bis zu 150 % bei Abgang im 5. Dienstjahr. Die Witwe hat Anspruch auf die Hälfte der Abfindung, und jedes eheliche Kind unter 18 Jahren auf $^1/_5$ des ihr zukommenden Betrages.
3. Entschädigung für Gehaltsausfall bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit von mehr als dreimonatlicher Dauer, während welcher Zeit nämlich die ganze Besoldung bezahlt wird. Die Entschädigung beträgt 75 % des Monatsgehaltes während 3 Monaten. Bei mehr als sechsmonatlicher Krankheitsdauer wird ein Betrag von 50 % ausgerichtet. Nach ununterbrochener Arbeitsunfähigkeit von 12 Monaten tritt Pensionierung oder Abfindung ein.
4. Stirbt ein Funktionär nach 5 Dienstjahren ledig oder als Witwer ohne Kinder, und hinterlässt bedürftige Eltern oder erwerbsunfähige Geschwister, zu deren Unterhalt er wesentlich beigetragen hat, so erhalten dieselben zusammen, solange die Bedürftigkeit andauert, eine Unterstützung von 30 % der Pension, die dem Versicherten im Invaliditätsfalle zugekommen wäre.
5. Ein Sterbegeld von Fr. 100 wird den Hinterlassenen ausbezahlt bei Tod eines aktiven oder pensionierten Mitgliedes.

In Haftpflichtfällen leistet die Kasse nur den Minderwert der zuerkannten Entschädigung gegenüber dem Wert der auszurichtenden Pension. Wenn aus einem haftpflichtigen Unfall oder aus Verschulden Dritter nur ein bleibender Nachteil resultiert, so muss die dafür bezogene Entschädigung abzüglich Heilungskosten und Schmerzensgeld an die Kasse abgetreten werden, sofern der Betreffende im Dienste bleiben kann ohne Gehaltsverminderung.

Bei Invalidität, Krankheit oder Tod durch grobes Selbstverschulden wird nur die Hälfte der Entschädigung geleistet.

Die neuerdings entstandene einheitliche Kranken- und Hülfskasse für die ständigen Arbeiter hat folgende Leistungen zu übernehmen: Entschädigung für Lohnausfall bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit, unentgeltliche ärztliche Behandlung und Verabfolgung der Heilmittel, Beiträge an nötige besondere Kuren und an die Entbindungskosten weiblicher Mitglieder, Sterbegeld. Ferner sind vorgesehen einmalige Abfindungen an Invalide, an Witwen und Waisen, Pension an Invalide, welche nach 15jähriger Dienstdauer dauernd dienstunfähig geworden sind, ausserordentliche Unterstützungen an Familienväter. Für die ersten sechs Monate beträgt das tägliche Krankengeld 75 % des Tagesverdienstes, für weitere sechs Monate der Krankheit 50 %. Bei Tod eines aktiven oder pensionierten Mitgliedes beträgt das Sterbegeld Fr. 80. Die einmalige Abfindung an Invalide beträgt 40—80 % des Jahresverdienster, die Invalidenpension Fr. 1. 50 bis Fr. 2. 50 pro Tag. Ausnahmsweise erhöhte Beiträge an Familienväter für Kur- und sonstige Krankheitskosten sind möglich.

Die Bundesbahnverwaltung leistet folgende Beiträge an die Kasse: Subvention an die Kosten der Krankenversicherung von $^1/_4$ der Krankenkassenauflage und Deckung allfälliger Defizite, jährlicher Einlagen, welche neben den Leistungen der Kassenmitglieder zur Deckung der der Kasse aus den einmaligen Abfindungen, Invalidenpensionen und ausserordentlichen Unterstützungen erwachsenden Ausgaben nötig sind.

Die Leistungen der Kassenmitglieder sind folgende: Aufbringung von $^3/_4$ der festgesetzten Krankenkassenauflage; Beitrag von 1 % des anrechenbaren Jahresverdienstes an die Invaliden- und Sterbeversicherung [1]).

4. Übrige Rechte des Personals.

Das Personal hat einen Anspruch auf staatlichen Schutz [2]).

Die im Kriegsfalle unentbehrlichen Funktionäre der Bundesbahnen sind gemäss Art. 13 Ziff. 6 der

[1]) Statuten der Kranken- und Hülfskasse für die ständigen Arbeiter der S B B vom 7. III. 1910, EAS XXVI, 41 f. Reglement betr. die Verwaltung obiger Kasse vom gl. Datum, EAS XXVI, 60 f.

[2]) Escher, 93.

Militärorganisation von 1907 (BG XXIII, 781) von der Wehrpflicht während der Dauer ihres Amtes befreit. Ein subjektives Recht auf Dienstbefreiung besteht aber nicht [1]). Soweit der Dienstbetrieb nicht gestört wird, und die vorgesetzten Behörden einwilligen, kann aber das Personal zu Militärkursen einberufen werden. Der Betreffende kat dann kein persönliches Einspruchsrecht, sondern nur die vorgesetzte Instanz kann dagegen protestieren. Solange die Dienstbefreiung dauert, besteht aber die Pflicht zur Leistung der Militärpflichtersatzsteuer. Da die Zahlung der letzteren aber nur als eine Modifikation der Erfüllung der Wehrpflicht gilt, sollte eigentlich auch die Befreiung vom Militärpflichtersatz eintreten. Diese tritt aber nur ein für die Zeit, während welcher das Personal im Kriegsbetrieb der Eisenbahn zur Dienstleistung herangezogen wird (Militärpflichtersatzgesetz von 1878, Art. 2 *d*, BG III, 565).

Während die deutschen Staatsbahnverwaltungen den Gedanken der Koalitionsfreiheit des Eisenbahnpersonals ablehnen [2]), besteht für das Bundesbahnpersonal kein diesbezügliches Verbot. Das Personal hat hat also ein Recht sich zur Vertretung seiner Interessen zu Berufsverbänden zu vereinigen.

Die Frage ob dem Bundesbahnpersonal das Recht des Streikes [3]) zukomme, muss m. E. verneint werden. Im Jahre 1897 wurde in der Bundesversammlung der Antrag gestelllt, die Frage zu prüfen, ob nicht gesetzliche Vorschriften zu erlassen seien, welche Betriebsstörungen der Eisenbahnen infolge Arbeitsausständen der Angestellten zu verhindern geeignet wären [4]). Bundesversammlung und Bundesrat verhielten sich aber ablehnend. In der Eisenbahngesetzgebung des Bundes finden sich keine bezüglichen Normen. Art. 53 *f* des Bundesstrafrechtes von 1853 (BG 3, 404) und Art. 57 bestrafen aber absichtliche Amtspflichtverletzung oder Vernachlässigung der Geschäfte, wodurch erheblicher Schaden gestiftet wird oder eine bedeutende Störung in dem betreffendem Dienstzweig verursacht wird, mit Geldbusse, womit eventuell Amtsentsetzung verbunden werden kann. Bundesbahnpersonal, das ohne von der ihm zustehenden reglementarischen Kündigungsfrist Gebrauch gemacht zu haben, in Streik tritt, erfüllt obigen Tatbestand, und verfällt daher der genannten Strafe. Daneben kann noch eine disziplinarische Bestrafung erfolgen [5]). Der Bundesrat hat noch ein anderes Mittel in der Hand, bei allfälligen Streiks gegen die Arbeiter sowohl als gegen die Bundesbahner aller Kategorien vorzugehen. Im Falle des Aufgebotes zum aktiven Dienst kann er nämlich Beamte, Angestellte und Arbeiter der öffentlichen Verkehrsanstalten gemäss Art. 202 der Militärorganisation den Militärgesetzen unterstellen, welche strengere Vorschriften enthalten als das gemeine Recht.

[1]) Escher, 91.
[2]) Archiv für Sozialwissenschaft XXI, 655.
[3]) Archiv für Sozialwissenschaft XXVII, 136.
[4]) Archiv XXXI, 1054.
[5]) Vergleiche Art. 37 des Verantwortlichkeitsgesetzes von 1850 (BG 2, 149).

e. Pflichten des Personals.

Durch den Eintritt in den Bundesbahndienst wird zwischen Bund und Personal der Bundesbahnen ein Gewaltverhältnis geschaffen. Letzteres ist daher zu Gehorsam und Treue verpflichtet. Ferner ist das Personal gehalten seine ganze Zeit und Kraft den Bundesbahnen zu widmen. Für die Erfüllung der Dienste muss eine bestimmte Arbeitszeit eingehalten werden. Dieselbe wird für die beim Betrieb beschäftigten Personen geregelt durch das Arbeitszeitgesetz von 1902 (BG XIX, 561), und zwar für alle Eisenbahnen gleich. Danach darf die wirkliche Arbeitszeit des betreffenden Personals nicht mehr als 11 Stunden täglich betragen. Für das Arbeiterpersonal des Zugs- und Expeditionsdienstes beträgt sie jetzt 10 Stunden [1]). Die Arbeitszeit in den Werkstätten ausschliesslich der dem zitierten Arbeitsgesetz unterstellten Arbeiter beträgt durchschnittlich 9 Stunden pro Tag [2]). Auf den Bureaux beträgt die Arbeitszeit 8 Stunden.

Die Ruhetage, welche in regelmässigen Zwischenräumen dem Betriebspersonal gewährt werden müssen, bestimmt wiederum das Arbeitszeitgesetz für Staats- und Privatbahnen gleich, so dass hier, wo es sich nur um die Besonderheiten der Bundesbahnen handelt, von einer Darstellung abgesehen werden kann. Dem nicht obigem Gesetz unterstelltem Personal wird ein zusammenhängender Urlaub gewährt. Er beträgt bei einer Dienstzeit bis auf 10 Jahre eine Woche, bis auf 20 Jahre beziehungsweise spätestens mit Ablauf des 33. Altersjahres zwei Wochen, und für eine längere beziehungsweise spätestens mit Ablauf des 43. Altersjahres 3 Wochen (Art. 29 des Regl. Nr. 3). Den Werkstättenarbeitern, welche mehr als 5 Jahre im Dienste der Bundesbahnen gestanden sind, wird ein Erholungsurlaub von drei Tagen ohne Abzug vom Lohn bewilligt. Nach mehr als 10 Jahren, beziehungsweise 20 Jahren Dienstzeit, werden 6, beziehungsweise 12 Tage Ferien gewährt (Art. 11 des Reglementes betreffend die Löhnung der dem Fabrikgesetz unterstellten Werkstättenarbeiter vom 30. März 1912).

Da der Staat vom Beamten verlangt, dass er ihm seine Dienste mit Anspannung aller seiner Kräfte leiste,

[1]) Bbl 1908, III, 659.
[2]) Bbl 1907, III, 722.

so ist es den Beamten und Angestellten der Bundesbahnen nicht gestattet, ohne besondere Ermächtigung weder eine andere Stelle anzunehmen noch einen Nebenberuf auszuüben [1]). Ebenso ist untersagt der Betrieb einer Wirtschaft durch Familienangehörige, welche in ungetrennter Haushaltung mit Beamten leben. Für die allfällige Betätigung in einer privaten Stellung wird die Erlaubnis durch die vorgesetzte Direktion erteilt. In Anlehnung an die Regelung für das Personal der übrigen Bundesverwaltung ist allem Bundesbahnpersonal, das sich mit dem Warenverkehr direkt zu beschäftigen hat, die Teilnahme an der Verwaltung solcher Konsumgenossenschaften untersagt, welche eigentliche Erwerbsgesellschaften sind [2]).

Bezüglich der Annahme öffentlicher Ämter wurde die Zulässigkeit der Wahl von Bundesbahnpersonal in kantonale- und Gemeindebehörden, speziell in Kantons- und Gemeinderäte, wiederholt fraglich. In neuester Zeit ist nun folgende Regelung getroffen worden [3]). Beamte, Angestellte und Arbeiter der Bundesbahnen dürfen ein öffentliches Amt nur annehmen, wenn sie dazu vor oder nach der Wahl die Ermächtigung der unmittelbar vorgesetzten Direktion nachgesucht und erhalten haben. Die Ermächtigung darf nur verweigert werden, wenn erhebliche Schwierigkeiten für die Stellvertretung oder Nachteile für den Eisenbahndienst entstehen. Wird die Ermächtigung an Bedingungen geknüpft, verweigert oder zurückgezogen, so kann der Gesuchsteller Beschwerde führen, und zwar gegen den Entscheid einer Kreisdirektion zunächst bei der Generaldirektion, gegen den Entscheid der Generaldirektion beim Bundesrat. Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen nach der Zustellung des motivierten Entscheides bei der Rekursinstanz einzureichen. Der Bundesrat entscheidet endgültig. Ein Abzug am Lohn oder an den gesetzlichen Rast- oder Urlaubstagen darf nur gemacht werden, wenn die Abwesenheit vom Dienst von verhältnismässig längerer Dauer ist. Das Nähere ist festgesetzt in einem vom Bundesrat genehmigten Reglement der Bundesbahnen.

Die in der Bundesverfassung (Art. 77, 108[2]) ausgesprochenen Inkompatibilitäten gelten natürlich auch für das Bundesbahnpersonal.

Die Nichtbeachtung der Inkompatibilitätsbestimmungen durch die Bundesbahnbeamten ist nicht ohne weiteres eine Pflichtverletzung. Diese Bestimmungen normieren eigentlich nicht Verpflichtungen des Personals, sondern sie haben nur den Zweck, die Verletzung wirklicher Pflichten zum voraus möglichst zu verhindern, sie sind Bedingungen von deren Erfüllung die weitere Überlassung des Amtes abhängt.

Weil das Bundesbahnpersonal verpflichtet ist, in dem durch die Anstellung festgesetzten Masse den Bundesbahnen seine ganze Kraft und Zeit zu widmen, hat die Bundesbahnverwaltung auch das Recht, alle Produkte der Arbeitsleistung des Personals in ihrem Interesse zu verwenden. Dieses Recht haben sich die Bundesbahnen auch gewahrt bezüglich der Erfindungen, welche von Beamten, Angestellten oder Arbeitern innerhalb ihrer dienstlichen Obliegenheiten oder in direktem Zusammenhange mit denselben machen [1]). Die Bundesbahnverwaltung behält sich das Recht vor, solche Erfindungen für ihren eigenen Bedarf gebührenfrei zu verwenden. Wenn die Erfindung eine wichtige oder besonders nützliche ist für die Bundesbahnen, so kann dem Erfinder eine angemessene Belohnung zuerkannt werden. Die Patentierung der Erfindungen im In- und Ausland und die Verwertung derselben gegenüber Dritten ist Sache des Erfinders und erfolgt auf seine Kosten, unter Anzeige an die vorgesetzte Direktion. Die Patentierung und Verwertung ist aber ausgeschlossen, wenn es sich um eine Erfindung handelt, die infolge eines direkten, allgemeinen oder besondern Auftrages zur Herstellung einer neuen oder Verbesserung einer bestehenden Konstruktion gemacht wurden. Die Bundesbahnverwaltung gibt demjenigen, der eine Erfindung ausserhalb des Rahmens der dienstlichen Obliegenheiten und ohne direkten Zusammenhang mit denselben studiert, das Material und die Arbeit zum Selbstkostenpreis ab [2]).

f. Die Arbeiterkommissionen.

Angeregt durch die Motion Sulzer [3]) betreffend Schaffung eines vermittelnden Organes zwischen der Bundesverwaltung und ihren Beamten, Angestellten und Arbeitern wurden 1907 für einzelne Zweige der Bundesbahnen Arbeiterkommissionen eingerichtet [4]). Es bestehen heute solche für den Fahr- und Stationsdienst, sowie für die Werkstätten. Für letztere waren sie bereits in der Fabrikordnung vom 2. Mai 1903 (Reglement Nr. 39, Art. 23) vorgesehen. Die Kommissionen bestehen aus Arbeitern in fester Anstellung mit Jahresgehalt oder im Monats- oder Taglohn. Sie haben den Zweck, friedliches Zusammenwirken, gegenseitiges Ver-

---

[1]) Verordnung über die Unvereinbarkeit anderweitiger Stellen und Berufe mit eidgenössischen Anstellungen von 1899 (BG XVI, 64).

[2]) Bbl 1903, III, 489.

[3]) Bundesbeschluss betreffend die Ermächtigung an Beamte, Angestellte und Arbeiter der Schweizerischen Bundesbahnen zur Annahme eines öffentlichen Amtes; StB XXII, NR 1 f, StR 33 f.

[1]) Vgl. OR, Art. 343; ferner Meili, Die Erfindungen von Staatsbeamten: Zeitschrift für Sozialwissenschaft, I, 345.

[2]) Bbl 1903, III, 566; 1904, III, 367.

[3]) StB XVI, 861.

[4]) EAS XXIII, 386, 391, 397.

trauen und gutes Einvernehmen zwischen Vorgesetzten und Arbeiterschaft zu erhalten und zu fördern. Sie beraten und begutachten Angelegenheiten, welche die Interessen der Arbeiterschaft berühren. Sie können von sich aus Anregungen machen, welche den Dienst betreffen. Sie untersuchen allfällige bei ihnen eingegangene Klagen aus der Arbeiterschaft und bringen sie zur Kenntnis der Vorgesetzten wie übrige Anstände ernsterer Natur. Die Arbeiterkommissionen werden von den Arbeitern selbst gewählt auf zwei Jahre. Wählbar ist jeder schweizerische Arbeiter, der in bürgerlichen Rechten und Ehren steht. Es besteht Amtszwang. Stimmberechtigt sind die über 20 Jahre alten Arbeiter, die seit mindestens sechs Monaten im Dienst der Bundesbahnen sind. Die Wahlen finden geheim statt. Die Kommission kommt jedes Vierteljahr einmal zusammen. Zur Beratung von Fragen, welche den gesamten Dienst berühren, versammeln sich die Präsidenten der Arbeiterkommissionen auf Einberufung des Obermaschineningenieurs bei der Generaldirektion. Für die durch Sitzungen versäumte Zeit wird kein Abzug am Lohn gemacht. Für letztgenannte Sitzungen wird noch ein Sitzungsgeld und Freifahrt gewährt. Anregungen der Kommission, welchen der direkte Vorgesetzte keine Folge leistet, können an die Kreisdirektion weitergezogen werden.

Schluss.

Zur Frage der Reorganisation.

Die Bundesbahnen befanden sich bis vor kurzer Zeit in einer schwierigen finanziellen Lage. Die Rechnung von 1907 schloss tatsächlich nicht mehr im Gleichgewicht ab. 1908 betrug das Defizit über 5 Millionen Franken, 1909 gar Fr. 9,484,373, 1910 dann bloss noch zirka $1^1/_2$ Millionen. Für 1911 wurde endlich wieder ein Einnahmenüberschuss von rund 2 Millionen Franken berechnet, und das Budget pro 1912 sieht in der Gewinn- und Verlustrechnung einen Einnahmenüberschuss von zirka 7 Millionen Franken vor. Diese finanzielle Krisis der Bundesbahnen wurde allgemein mit der wirtschaftlichen Depression, die Ende 1907 einsetzte, in Verbindung gebracht. Diese Erklärung befriedigt aber nur teilweise. Die Wahrheit ist die, dass die Ausgaben der Bundesbahnen seit 1903 in einem Masse gestiegen sind, mit dem die Vermehrung der Einnahmen nicht Schritt halten konnte. Der Betriebskoeffizient betrug 1903 65.53 % und stieg 1908 auf 72.82 %. Bereits 1908 wurde von der Generaldirektion geprüft, welche Massnahmen getroffen werden könnten, um das Anwachsen der Ausgaben einzuschränken. Sie kam zum Ergebnis, dass eine gewisse Einschränkung der Ausgaben bei allseitig gutem Willen und fortdauernder Aufmerksamkeit möglich sei, ohne dass ausserordentliche Massnahmen, wie Zugsverminderungen oder Tariferhöhungen notwendig wären. Es wurde eine Reihe von Ersparnissen in Vorschlag gebracht, die sich im Betrieb machen liessen, wie sparsamere Zugskompositionen, Aufhebung von gewissen Taxermässigungen, Personalverminderungen usw. Es sind auch seither tatsächlich auf die angegebene Weise etwelche Ersparnisse gemacht worden. Mit dem Jahre 1911 hofft man die Periode der Passivsaldi überwunden zu haben. Der Betriebskoeffizient ist schon 1910 mit 65.48 % unter denjenigen von 1903 gesunken. Es ist aber nicht zu vergessen, dass in den nächsten Jahren der Bundesbahnen noch grosse Leistungen harren (Besoldungserhöhung des Personals, vermehrte Zinsenlast infolge des Rückkaufes der Gotthardbahn etc.). Man ist daher noch weiter gegangen und heute liegt eine Vorlage betreffend Revision des Tarifgesetzes im Sinne einer Tariferhöhung vor den eidgenössischen Räten. Es genügt aber nicht, das Gleichgewicht der Finanzen wieder herzustellen, sondern es müssen durch Gesetzesrevision in der Organisation der Bundesbahnen erhebliche Vereinfachungen und Ersparnisse erzielt werden. Die Generaldirektion hielt allerdings eine Revision des Rückkaufsgesetzes für verfrüht und unzweckmässig, weil einerseits die vollständig funktionierende Organisation noch zu kurze Zeit bestanden habe, um genügende Erfahrungen zu bieten, und anderseits eine Gesetzesänderung lange Zeit beanspruche, während die Massnahmen zur Erzielung von Ersparnissen dringender Natur seien und sofort getroffen werden können. Die Frage der Reorganisation der Bundesbahnen ist nun gegenwärtig beim Eisenbahndepartement und bei der Bundesbahnverwaltung in Bearbeitung, und es wurde schon wiederholt eine Vorlage in Aussicht gestellt. Durch die nun unterdessen in Fluss gekommene Reorganisation der übrigen Bundesverwaltung ist die Bundesbahnreorganisationsfrage etwas in den Hintergrund gedrängt worden. Sie wird aber hoffentlich, sobald die Reorganisation der allgemeinen Bundesverwaltung erledigt ist, wieder in Angriff genommen werden, und es ist zu hoffen, dass in absehbarer Zeit die Bundesversammlung sich auch über die Reorganisation der Bundesbahnen wird aussprechen können. Es lohnt sich aber heute schon, de lege ferenda auf Grund einer sachlichen Kritik der gegenwärtigen Organisation der Bundesbahnen einige Vorschläge zu machen für deren zukünftige Gestaltung.

Es soll zuerst die Frage des Verhältnisses der Bundesbahnen zur allgemeinen Bundesverwaltung, spe-

ziell zum Eisenbahndepartement erörtert werden. Hierauf werden die zum speziellen Verwaltungsorganismus der Bundesbahnen gehörenden und in der Hauptsache Aufsichtsfunktionen ausübenden Organe einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, und zum Schlusse soll noch die Rede sein davon, wie die eigentliche Betriebsleitung, nämlich die Generaldirektion und die Kreisdirektionen, reorganisiert werden könnten.

Man muss bei der Behandlung der ganzen Reorganisationsfrage der Bundesbahnen wohl unterscheiden zwischen den Anforderungen, die man vom betriebstechnischen Standpunkt aus stellt und dem, was in Hinsicht auf die politischen Verhältnisse und die Eigenart der Schweiz verlangt und auch erreicht werden kann. Wenn man diese beiden Momente gut auseinander hält, so wäre, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, manche Änderung der heutigen Bundesbahnorganisation betriebstechnisch am Platze und möglich, allein die geschichtlich gewordenen Einrichtungen lassen sich nicht von heute auf morgen beseitigen, wenn man nicht politisch unklug handeln will.

Man kann nicht sagen, dass der Verwaltungsapparat der Bundesbahnen ein ungeheuerlich schleppender sei, wie oft behauptet wird, wenn man in Betracht zieht, dass die Bundesbahnverwaltung eben noch relativ jung ist, und die politischen Verhältnisse des Landes nicht ausser acht lässt. Soweit vielleicht an manchen Orten noch nicht eine genügende Elastizität vorhanden ist, zeugt das nur davon, dass die betreffende Institution der Bundesbahnen noch nicht völlig in die Praxis sich eingelebt hat.

Was das Verhältnis der Bundesbahnen zur Bundesversammlung anbetrifft, so kann man nicht sagen, dass sich hier auf seiten der letztern grosse Übelstände ergeben hätten. Dagegen haben sich im besondern Verwaltungsorganismus der Bundesbahnen und im Verhältnis zum Bundesrat, speziell zum Eisenbahndepartement Zustände ergeben, welche eine Änderung der Organisation wünschbar erscheinen lassen können.

Bei Erlass des Rückkaufsgesetzes legte man zu viel Wert darauf, die Bundesbahnverwaltung vom Bundesrat unabhängig zu machen und vergass darob, den Kontakt mit der übrigen Bundesverwaltung und die nötige Unterordnung beizubehalten. Man wollte jeden politischen Einfluss von den Bundesbahnen fernhalten, was aber doch nicht ganz gelang. So kam es, dass die Bundesbahnen fast zu einem Staat im Staate geworden sind, was doch gerade der Bundesrat auch wieder vermeiden wollte nach seinem Ausspruch in der Rückkaufsbotschaft.

Wenn man zu einer Reorganisation der Bundesbahnen schreiten will, wird es sich fragen, ob dieselben ganz zu einem selbständigen Verwaltungskörper ausgestaltet werden sollen oder ob eine bessere Verbindung mit dem Eisenbahndepartement anzustreben ist. Gegen die völlige Ablösung von der allgemeinen Bundesverwaltung spricht die nationale und internationale politische Bedeutung der Bundesbahnen und das finanzielle Engagement des Bundes für sie. Für die Selbständigkeit spricht dagegen ihr geschäftlicher Charakter. Überwiegende Gründe verlangen aber ihre bessere Verbindung mit dem Bundesrat.

Ein erstes Gebiet, auf dem die Vorgänge der letzten Zeit die Notwendigkeit der Reorganisation, und zwar im Sinne einer stärkern Unterordnung der Bundesbahnen unter den Bundesrat, besonders deutlich gezeigt haben, ist die Finanzverwaltung. Man dürfte annehmen, dass der für die Finanzgebahrung der Bundesbahnen der Bundesversammlung verantwortliche Bundesrat bei den Finanzoperationen der Bundesbahnen mitwirke. Allein hier herrschte bis vor kurzem ein schädlicher Dualismus. Es soll nach dem Bericht der nationalrätlichen Bundesbahnkommission lange Zeit nie zu einem gemeinsamen Vorgehen des eidgenössischen Finanzdepartements, beziehungsweise des Bundesrates und der Generaldirektion der Bundesbahnen gekommen sein, wenn letztere gezwungen waren, den Kredit der Eidgenossenschaft in Anspruch zu nehmen. Vom eidgenössischen Finanzdepartement der Generaldirektion gemachte Vorschläge oder Angebote wurden nicht befolgt oder angenommen, zum Nachteil der eidgenössischen Finanzen. Auf einem Gebiet wie diesem, wo der Landeskredit in Frage kommt, sollte aber nur der Wille des Bundesrates, der auch die Verantwortlichkeit trägt, Geltung haben. Der gerügte Missstand zeitigte die Motion Schulthess im Ständerat, durch welche der Bundesrat eingeladen wurde, sich über die Aufnahme von Bundesbahnanleihen jeweilen mit den Organen der Bundesbahnen zu verständigen und in den Anleihensverträgen die Ratifikation der Bundesversammlung vorzubehalten [1]).

Ein anderer Dienstzweig, wo eine Reform nötig ist, ist die vom Eisenbahndepartement über die Bundesbahnen ausgeübte Kontrolle. Die Bundesbahnen sind dem Bundesrat gegenüber halb Privat-, halb Staatsbahn. Das hat eine Vermischung der Verantwortlichkeiten zur Folge. Obige Kontrolle des Bundesrates hat ihre Berechtigung gegenüber Privatbahnen, wo die Interessen der Allgemeinheit gewahrt werden müssen. Von den Funktionären einer öffentlichen Verwaltung, wie sie die Bundesbahnverwaltung darstellt, darf man dagegen erwarten, dass sie ihre Pflichten gegenüber dem Bunde kennen und ihrer Verantwortlichkeit gegenüber den vorgesetzten Behörden sich bewusst sind. Bis jetzt

[1]) Bbl 1911, III, 178; Bundesbeschuss vom 22. Dezember 1911, BG XXVIII, 1.

wurde die Vorschrift des Art. 11 Rkg, dass die Eisenbahngesetzgebung des Bundes auch auf die Bundesbahnen Anwendung finde, „soweit die Voraussetzungen hierfür bei denselben vorhanden sind", gar nicht richtig angewendet [1]). Die Bundesbahnen wurden einfach schlechtweg dem Eisenbahngesetz unterstellt wie Privatbahnen. Dass dies nicht angeht, ist klar. Bei einer Gesetzesrevision wird bestimmt werden müssen, welche Normen des Eisenbahngesetzes noch Anwendung finden sollen auf die Bundesbahnen.

Die Generaldirektion sollte unmittelbar dem Eisenbahndepartement unterstellt werden. Dadurch würde einerseits der Dienstverkehr mit den Kreisverwaltungen und mit den andern Bundesverwaltungsabteilungen erleichtert und vereinfacht und anderseits wieder Zeit und Geld erspart. Heute können die Kreisdirektionen mit dem Bundesrat nicht direkt verkehren, sondern dazu bedarf es der Vermittlung der Generaldirektion. Ebenso steht es mit dem Verkehr mit Departementen oder Abteilungen der übrigen Bundesverwaltung, wo die Vermittlung des Eisenbahndepartements nötig ist. Nur in einzelnen Fällen geschieht der Verkehr direkt, namentlich wenn es sich um betriebsdienstliche Angelegenheiten handelt, in welchen Post-, Telegraphen-, Zolldirektion usw. von sich aus zuständig sind. Im Bauwesen könnte durch diese engere Verbindung der Bundesbahnen mit der allgemeinen Eisenbahnverwaltung dazu beigetragen werden, den komplizierten Geschäftsgang in Bausachen abzukürzen, indem die Kontrolle, die heute das Eisenbahndepartement über die Kreisverwaltungen ausübt, durch die Generaldirektion allein besorgt würde. Der Bundesbahnverwaltung könnte dann auch erlaubt werden, bezüglich der Planvorlagen für Bauten direkt mit den kantonalen und Gemeindebehörden zu verkehren, ohne sich dazu des Eisenbahndepartements als Vermittler bedienen zu müssen. Das Recht Dritter, an das Departement zu rekurrieren oder von diesem an den Bundesrat, müsste natürlich vorbehalten bleiben.

Es ist kein Zweifel, dass durch die Einfügung der Bundesbahnverwaltung in die übrige Staatsverwaltung auch verhindert würde, dass Widerstände, wie sie der Bundesbahnkommission des Nationalrates bei der Ausübung ihrer Funktionen seitens der Bundesbahnverwaltung entgegengesetzt wurden, durch den Bundesrat erfolgreicher beseitigt werden könnten. Es sollte nicht mehr vorkommen können, dass der Bundesrat, der doch der Bundesversammlung für die ganze Bundesverwaltung, also auch die Bundesbahnen, verantwortlich ist, erklären muss, er könne der Generaldirektion keine Weisungen erteilen, weil weder das Eisenbahngesetz, noch das Rückkaufsgesetz ihm eine solche Befugnis in der betreffenden Angelegenheit gebe. Es ist doch selbstverständlich, dass der Bundesrat, wenn es sich um die Vermittlung des Verkehrs der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen mit einer Abteilung der Bundesverwaltung handelt, berechtigt sein muss, letzterer Weisungen zu erteilen. Es hängt diese Frage mit der oft als Übelstand bezeichneten Tatsache zusammen, dass die Bundesbahnen in der Bundesversammlung nicht vertreten sind. Es wurde schon wiederholt vorgeschlagen, der Generaldirektion das Recht zu geben, die Bundesbahnvorlagen in den eidgenössischen Räten selbst zu vertreten. Für einen so kleinen Staat, wie die Schweiz, halte ich aber dieses Mitspracherecht von unter dem Bundesrat stehenden Beamten nicht für nötig. Es würde dies zu einer vermehrten Herrschaft der Abteilungsvorstände und Sekretäre führen.

Man kann gegen diese Einfügung der Bundesbahnverwaltung in die bundesrätliche Departementalverwaltung allerdings einwenden, dass dadurch die Bundesbahnen völlig unter den Einfluss des Bundesrates als einer politischen Behörde kämen. Von dem autokratischen Einfluss des Bundesrates auf die Bundesbahnverwaltung, wie er befürchtet wurde [1]), hat aber bis jetzt niemand etwas gespürt. Übrigens handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung der Organisation nicht um eine Kompetenzvermehrung des Bundesrates, sondern nur um die Verbesserung der Beziehungen zur übrigen Bundesverwaltung. Auch in der heute ja ziemlich selbständigen Bundesbahnorganisation beginnt die Politik eine Rolle zu spielen, ohne dass der Bundesrat daran schuld ist. Das haben die durch den Verwaltungsrat für die Bestellung der Kreisdirektion V gemachten Wahlvorschläge im Jahre 1909 gezeigt.

Es erhebt sich nun allerdings die Frage, ob bei einer derartigen Verbindung der Bundesbahnen mit der allgemeinen Bundesverwaltung noch Raum wäre für einen Verwaltungsrat. Aus der Tatsache, dass für andere Bundesverwaltungsabteilungen keine Behörden von solchem Umfange bestehen, darf man aber nicht ohne weiteres zur Verneinung obiger Frage kommen, denn die Verhältnisse bei einer Eisenbahn liegen doch ziemlich anders als bei den übrigen Verwaltungszweigen. Die Folge eines nähern Anschlusses der Bundesbahnen an die übrige Bundesverwaltung wird auch die Frage sein, ob nicht der Vorsteher des Eisenbahndepartements Präsident des Verwaltungsrates sein sollte, allerdings nicht des heutigen, sondern eines kräftig ausgebauten, der durch seine Stellung und Kompetenzen Kraft und Willen erlangte, die Verantwortlichkeit mit Erfolg zu tragen. Die Belastung des Vorstehers des Eisenbahndepartements aus dieser Stellung könnte eben durch

[1]) StB XVIII, Nationalrat, 667.

[1]) Steiger, 93.

Beseitigung der technischen Kontrolle des Eisenbahndepartements über die Bundesbahnen verringert werden. Die Verordnung zum Postgesetz ist ein Vorbild einer weitgehenden Gliederung der Kompetenzen in der Richtung nach abwärts [1]).

Die Zusammensetzung und Funktionen des Verwaltungsrates sind oben bereits erörtert worden. Die Bundesbahnen sollen nach kaufmännischen Grundsätzen betrieben werden. Es ist daher bei der Bestellung des Verwaltungsrates vor allem auf die persönliche Eignung zu schauen. Sie soll entscheidend sein und nicht die Stellung, die der Betreffende im politischen Leben einnimmt. Wenn man nun die Zusammensetzung des Verwaltungsrates daraufhin untersucht, so ergibt sich, dass wohl hervorragende Männer der Praxis in dieser Behörde sitzen, aber sie gehören in überwiegender Anzahl der allgemeinen Verwaltung an und sind nicht Fachleute. Es fehlt im Verwaltungsrat an Leuten die viel mit der Bahn verkehren, die Bedürfnisse von Handel, Industrie und Landwirtschaft genau kennen. Techniker braucht es weniger im Verwaltungsrat, den solche sind schon genügend in der Bundesbahnverwaltung vorhanden, und zudem ist ja der Verwaltungsrat eine Aufsichtsbehörde, wo allgemeine Gesichtspunkte massgebend sein sollen und nicht technische Fragen zu lösen sind. Bei einer eventuellen Revision der Kompetenzbestimmungen sollte man wohl auch darauf bedacht sein, Einzelheiten der technischen und administrativen Leitung so wenig als möglich dem Verwaltungsrat zu unterbreiten, im Gegensatz zur Ausübung der eigentlichen Aufsicht. Es ist verfehlt, dass eine Behörde der naturgemäss die Kenntnis aller örtlichen Verhältnisse abgeht, z. B. über Pläne für Stationserweiterungen, über Vergebung von Bauten, Anschaffung von Rollmaterial usw., Beschluss fassen soll. Das sind Geschäfte die besser von den eigentlichen geschäftsleitenden und verantwortlichen Organen besorgt werden, die mit den Betriebs- und technischen Verhältnissen gut vertraut sind. Bei Angelegenheiten des Personals ist es dagegen richtig, dass eine grössere Behörde wie der Verwaltungsrat über das Wohl des Personals entscheide.

Durch die Kreiseisenbahnräte sollte bekanntlich die Verbindung der Bundesbahnverwaltung mit den verschiedenen Kreisen der Bevölkerung in den einzelnen Landesgegenden hergestellt werden. Es wurde aber schon 1897 bei der Beratung des Rückkaufgesetzes von Anhängern dieser so „wichtigen" Institution zugegeben, dass dieselbe bei der jetzigen Ausgestaltung das fünfte Rad am Wagen sei. Das zeigen die Kompetenzen der Kreiseisenbahnräte deutlich. Die Befugnis der Wahl von Präsident und Vizepräsident hat gar keine Bedeutung. Die fünf Vertreter der Kreiseisenbahnräte im Verwaltungsrat bilden dort keine besondere Vertretung der Kreise, sondern treten eben einfach zu den übrigen 25 Vertretern der Kantone. Die Genehmigung des Budgets und Geschäftsberichtes der Kreisdirektionen hat auch keine praktische Bedeutung, denn der Kreiseisenbahnrat kann ja kein wirksames Aufsichtsrecht ausüben, weil wenn er die betreffenden Akte nicht genehmigt, der Betrieb doch weiter gehen muss, und über dieser Behörde noch eine Anzahl von Instanzen da sind, welche dieselben Kompetenzen haben. Die Bestimmung über die Entscheidung von im Budget nicht vorgesehenen oder über den vom Verwaltungsrate bewilligten Betrag hinausgehenden Krediten steht ganz in der Luft. In Wirklichkeit kann der Kreiseisenbahnrat gar keine Kredite bewilligen, sondern dies kommt für die in Betracht kommenden Materien dem Verwaltungsrat und in letzter Linie der Bundesversammlung zu [1]). Die wichtigste Kompetenz ist die Begutachtung von allen das Eisenbahnwesen betreffenden Fragen. Hier haben die Kreiseisenbahnräte sich namentlich mit den wichtigeren Bauvorlagen und den Fahrplänen etwas intensiver zu beschäftigen begonnen. Im Tarifwesen haben aber die Kreiseisenbahnräte auch keine Anregungen machen können. Auch im Fahrplanwesen ist ihr Einfluss klein, denn selbst wenn bezügliche Anregungen gemacht werden zuhanden der Kreisdirktion, so ist deren Wirkung keine grosse, weil die Kreisdirektionen hier wieder keine Kompetenzen haben. Es ist kein Wunder wenn nach all dem Gesagten über die Existenzberechtigung der Kreiseisenbahnräte Zweifel laut werden. Sie sollen sich viermal im Jahr versammeln; praktisch ist dies aber nicht möglich weil sie nichts zu tun haben. Männer der Geschäftspraxis bestätigen die Bedeutungslosigkeit der Mitgliedschaft eines Kreiseisenbahnrates.

Vom betriebstechnischen Standpunkt aus ist gewiss nichts einzuwenden wenn bei einer kommenden Bundesbahnreorganisation die Kreiseisenbahnräte abgeschafft werden. Es darf dies jedoch nicht geschehen ohne auf eine andere, und zwar bessere Weise den Einfluss der Verkehrsinteressenten und der verschiedenen Landesteile zum Ausdruck kommen zu lassen. Dies sollte eigentlich der Zweck der Kreiseisenbahnräte sein. Es fragt sich nur, ob die Aufgaben welche sie hätten erfüllen sollen, durch einen besonderen Landeseisenbahnrat übernommen werden, oder ob der Verwaltungsrat durch eine bessere Zusammensetzung in den Stand gesetzt werden soll, mehr als bis jetzt mit der Volkswirtschaft

[1]) Vorschläge von Ständerat Usteri, „Neue Zürcher Zeitung" 1910, Nr. 306.

[1]) NZZ 1905, Nr. 35.

in Verbindung zu treten. Letzterer Weg ist entschieden vorzuziehen, weil dadurch der komplizierte Behördenorganismus der Bundesbahnen etwas vereinfacht wird. Vielleicht könnten im Verwaltungsrat regionale ost-, zentral- und westschweizerische Sektionen gebildet werden [1]), welche in mehr lokalen Angelegenheiten tätig würden. Durch bessere Berücksichtigung der Verkehrsinterressenten und auch des Bahnpersonals bei der Bestellung des Verwaltungsrates wird man auch sicher sein, dass ein Beschluss desselben sowohl gegenüber den andern Bundesbahnverwaltungsbehörden als auch gegenüber der übrigen Bundesverwaltung mehr Gewicht haben wird als eine „Anregung oder Begutachtung" irgend eines Kreiseisenbahnrates. Die Interessen der Kantone kommen in einem solchen Verwaltungsrat, bei dem das jetzt bestehende Wahlrecht derselben beibehalten wird, gewiss nicht zu kurz.

Wenn in andern Staaten, wo Staatsbahnen bestehen, z. B. in Preussen, ebenso in Italien und andern Ländern ein mehr dezentralisierter Apparat von begutachtenden und anregenden Behörden besteht [2]), so ist dies eben darauf zurückzuführen, dass dies Einheitsstaaten sind, in denen ein stärkeres Gegengewicht gegenüber der Zentralverwaltung nötig ist als in der Schweiz, die ein Bundesstaat ist.

Es ist von massgebenden Persönlichkeiten schon oft zugegeben worden, dass für die eigentliche Geschäftsleitung bei den Bundesbahnen zu viele Aufsichts- und Zentralorgane bestehen. Zwischen die Kreisdirektionen und die Aufsichtsbehörden ist eine Instanz mit vielen Oberbeamten, die Generaldirektion, hineingeschoben, die zum Teil wieder mit denselben Angelegenheiten sich beschäftigen wie die Kreisverwaltungen. Es wird auf vielen Gebieten der Verwaltung „doppelt genäht"! Die Abteilungsvorstände der Generaldirektion entscheiden in Detailfragen, anstatt die Berater derselben in grossen Fragen zu sein. Dadurch ist eine unerquickliche Doppelspurigkeit entstanden die vermieden werden könnte durch eine einfachere Organisation. Eine Reihe von Oberbeamtungen bestehen bei den Bundesbahnen doppelt: eine bei der Generaldirektion und die andere bei der Kreisdirektion. So z. B. der Obermaschineningenieur, der Oberbetriebschef, der Telegrapheninspektor. Daraus können sich Unklarheiten ergeben im Subordinationsverhältnis.

Die jetzige Organisation der Zentralverwaltung wird gerechtfertigt durch die Notwendigkeit, die Einheitlichkeit der Geschäftsführung aufrechtzuerhalten. Die Richtigkeit dieses Grundsatzes wird niemand bestreiten wollen. Aber derselbe kann durch eine Mehrheit nebengeordneter, zusammenarbeitender Direktionen auch durchgeführt werden, wenn einheitliche Verwaltungsgrundsätze und Vorschriften aufgestellt werden durch eine zentrale Verwaltung, welche sich wirklich nur mit den Angelegenheiten beschäftigt, welche das ganze Netz betreffen und sich nicht in Details einmischen muss. Die Einheitlichkeit der Verwaltung ist eine natürlichere, wenn sie aus der Initiative der Kreisdirektionen herauswächst, als wenn sie ihnen von einer übergeordneten Direktion mechanisch aufgezwungen wird. Allgemeine Angelegenheiten der Kreise könnten in gemeinsamen Sitzungen der Kreisdirektionen behandelt werden wie sie heute schon bestehen zwischen Generaldirektion und Kreisdirektionen. Auch bei einer an einem einzigen Ort zentralisierten Verwaltung ist eine ganz einheitliche Geschäftsführung kaum möglich. Einmal steht die Generaldirektion den Verhältnissen in den Kreisen draussen begreiflicherweise ziemlich fern. Sodann gibt die örtliche Vereinigung einer Anzahl von Bureaux noch lang nicht immmer die Gewähr für die Einheitlichkeit der Geschäftsführung, weil oft die einzelnen Abteilungen einen solchen Umfang annehmen, dass die Einheitlichkeit nur eine äusserliche ist.

Die weitaus grösste Zahl von den zu erledigenden Geschäften könnte von den Kreisdirektionen selbständig besorgt werden, ohne dass wegen der Einheitlichkeit der Geschäftsführung noch eine zentrale Instanz sich damit zu befassen hätte. So könnten, um nur ein besonders wichtiges Beispiel zu nennen, in der bedeutungsvollen und kostspieligen Abteilung des Bauwesens ohne Bedenken den Kreisdirektionen grössere Kompetenzen und eine vermehrte Verantwortlichkeit zugestanden werden. Heute haben die Kreisdirektionen auf diesem Gebiet sozusagen keinerlei selbständige Befugnisse, trotzdem ihnen das nötige technische Personal zur Verfügung steht. Für jede noch so kleine Neu- oder Ergänzungsbaute müssen Pläne und Voranschläge der Generaldirektion zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden, was natürlich Verluste an Zeit und Geld verursacht. Die Arbeit der mit den lokalen Verhältnissen vertrauten Beamten wird dann in Bern korrigiert und umgearbeitet, geht an die Kreisverwaltung zurück, wo sie vielleicht als undurchführbar befunden wird, und wandert dann nochmals nach Bern. Von der Generaldirektion gelangen die Pläne an das Eisenbahndepartement zur Genehmigung und Weiterleitung an die kantonalen und kommunalen Behörden, welche dann oft die Wiederherstellung des von der Kreisverwaltung aufgestellten Projektes verlangen. Durch dieses Verfahren wird die Verantwortlichkeit verzettelt, denn keine der beteiligten Direktionen nimmt recht Anteil an der Sache, weil der auszuführende Bau weder das Werk der einen noch der andern ist. Es liesse

[1]) Vergleiche Züricher Post, 1909, 26. Juni.
[2]) Archiv XXXI, 273.

sich hier heute schon eine Reform durchführen ohne Änderung des Gesetzes. Nach Art. 25 Ziff. 16 Rkg obliegt nämlich der Generaldirektion die Ausführung von Bauten, soweit solche nicht den Kreisdirektionen überlassen werden. Man wende also diese Bestimmung einmal in weitgehenderer Weise an als bisher. Die unwichtigen Bauten können ganz ruhig den Kreisverwaltungen zur Planierung und Ausführung überlassen werden. Die Projekte für die wichtigsten Bauten wären der Generaldirektion zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen, welche sich, wenn nötig, auch die Ausführung vorbehalten könnte. Eine Reihe von technischen Beamten könnte so bei der Zentralverwaltung erspart werden [1]).

Auch in andern Dienstzweigen der Zentralverwaltung sind solche Reformen nötig und möglich. So könnte die Generaldirektion dadurch entlastet werden, dass die Kompetenz der Kreisdirektionen zur Erledigung von Haftpflichtansprüchen erhöht würde. Ebenso diejenige betreffend Veräusserung von Liegenschaften. Beim Bahnbewachungsdienst könnte eine Aufsichtsinstanz der Generaldirektion wegfallen, denn es ist für hinreichende Kontrolle durch die Organe der Kreisverwaltung gesorgt.

Sobald eben gewisse Verwaltungsgrundsätze von der Zentralverwaltung festgesetzt sind, sollte einer Kreisdirektion, welche weiss, wie weit sie gehen darf, auch etwas zugemutet werden können. Die Kreisdirektionen könnten ihren Geschäftskreis immer noch überblicken und wären imstande mit den lokalen Verhältnissen in Fühlung zu bleiben. Die Länge der Betriebsstrecken welche bei den Bundesbahnen einer Kreisdirektion unterstehen, ist im Vergleich zu Preussen und Bayern gar nicht gross, so dass den Kreisverwaltungen für ihren kleinen räumlichen Wirkungskreis schon mehr Befugnisse eingeräumt werden könnten mit gleichzeitiger Vereinfachung der Zentralorganisation. Würde den Kreisdirektionen die volle Verantwortlichkeit für das was ihnen obliegt, überbunden, so gewänne dadurch auch die Generaldirektion Zeit, „sich wirklich mit der einheitlichen Leitung und mit den allgemeinen Interessen des Netzes zu beschäftigen, und sich einen Gesamtüberblick über den Betrieb zu verschaffen". Die heute in der Generaldirektion bestehenden Departemente werden durch diese Verringerung der Aufsicht nicht überflüssig. Es wird dadurch nur ihre Überlastung beseitigt. Dieser kann übrigens auch noch durch Vermehrung der Kompetenzen der Abteilungschefs abgeholfen werden. Der Generaldirektion nur die Aufsicht über die Geschäftsführung der Kreisverwaltungen, sowie die Einnahmenkontrolle und das Rechnungswesen überhaupt, das Tarifwesen und die Pensions- und Hülfskasse zuzuweisen, die übrigen heute noch bei der Generaldirektion bestehenden Dienstzweige gewissen Kreisdirektionen anzugliedern, oder für dieselben eine einzelne besondere Direktion in Bern neben den Kreisdirektionen einzurichten, geht meines Erachtens nicht an. Dieser Vorschlag lehnt sich zu sehr an preussisches Vorbild an und hätte wohl schwerlich Aussicht auf Verwirklichung, auch wenn im Eisenbahndepartement ein besonderes Eisenbahnamt für die Beaufsichtigung der Geschäftsführung der Kreisdirektionen geschaffen würde. Für eine direkte Abschaffung der Generaldirektion wären die eidgenössischen Räte nicht zu haben, auch wenn man sie noch von der betriebstechnischen Möglichkeit überzeugen könnte.

Wenn die Befugnisse und die Stellung der Generaldirektion in der angedeuteten Richtung geändert würden, so wäre zu hoffen, dass auch die heute zu grosse Geschäftslast derselben gemindert werde. Es wird dann nicht mehr nötig sein, die Zahl der Mitglieder der Generaldirektion auf 7 zu erhöhen, wozu der Bundesrat sich nicht herbeigelassen hat.

Bei der Kritik der Einrichtung der Zentralverwaltung der Bundesbahnen mussten notwendigerweise auch die Kreisverwaltungen in den Kreis der Betrachtung gezogen werden. Von ihnen soll nun noch zum Schlusse die Rede sein. In bezug auf die Reorganisation der Kreidirektionen zeigen sich zwei Strömungen. Die eine ist die zentralistische, und wird vertreten vom Vorsteher des Eisenbahndepartements, Bundesrat Forrer [1]). Sie geht dahin, die Kreisdirektionen zu einer Art Statthalter der Generaldirektion zu machen, indem anstatt der heutigen drei Mitglieder nur noch eines funktionieren sollte. Ich halte diesen Weg der Vereinfachung der Bundesbahnverwaltung für in politischer und historischer Hinsicht verfehlt. Geschichtlich stellt sich die heutige Lösung der Kreisverwaltungsfrage dar als die Weiterführung des bei den Privatbahnen angewendeten Systems, unter Beifügung einer Zentralverwaltung in Bern. Jeder Versuch, die Kreisverwaltung in der angegebenen Weise umzugestalten, würde auch heute kaum im Volke Anklang und Verständnis finden. Man würde darin vielleicht nicht mit Unrecht nur einen Schritt zur gänzlichen Abschaffung der Kreisdirektionen sehen. Die Mängel des Systems des einzigen Kreisdirektors würden sich auch in verwaltungstechnischer Hinsicht zeigen. Diesem Direktor müssten einige Adjunkte beigegeben werden, da es ihm unmöglich wäre, selbst alle Direktionsgeschäfte zu besorgen. Eine zu

[1]) Vergleiche das Postulat betreffend Vereinfachung des Bauwesens, Bbl 1910, III, 330.

[1]) StB XVIII, NR 665.

grosse Abhängigkeit von den Dienstchefs ist aber nicht gut, weil sie die Bewegungsfreiheit des Direktors hindert. Bei einem Kollegium kann dagegen darauf Bedacht genommen werden, die Geschäfte nach den administrativen, technischen und juristischen Kenntnissen, welche gleichmässig vertreten sein sollten, auf die Mitglieder der Direktion zu verteilen. Eine Person kann dagegen unmöglich alle diese Kenntnisse in sich vereinigen. Ein einziger Direktor würde von den laufenden Geschäften, die er selbst zu erledigen oder zu überwachen hätte, ganz in Anspruch genommen, so dass ihm kaum Zeit bleiben würde sich mit den allgemeinen Fragen seines Kreises zu befassen. Die Ernennung und Beförderung von Angestellten sowie die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen, soweit sie nicht der Generaldirektion vorbehalten sind, könnte auch nicht ohne Bedenken einer einzigen Person anvertraut werden. Dieses System würde statt eine Vereinfachung des Dienstverkehrs, sowie Ersparnisse mit sich zu bringen, im Gegenteil eine Vermehrung der Ausgaben zur Folge haben. Der Versuch einer Kreisdirektion mit einem einzigen Mitglied ist übrigens im V. Kreis gemacht worden. Man ist aber bald wieder davon abgekommen, indem nach einer Probezeit von einem kurzen Jahr die Zahl der Kreisdirektoren auf drei erhöht wurde.

Die gänzliche Aufhebung der Kreisdirektionen ist noch weniger möglich und wünschbar. Die Schaffung der zurzeit bestehenden 5 Kreisdirektionen erfolgte auf Grund politischer Erwägungen, die auch heute noch Geltung haben. Die Regionalinteressen stehen auch heute noch im Vordergrund. Die Einwilligung zur vollständigen Zentralisation der Bundesbahnverwaltung in einem einzigen leitenden Zentralorgan würde das Schweizervolk nur insoweit geben, als ihm die zwingende Notwendigkeit einer solchen Massnahme dargetan würde, was man vielleicht bis jetzt noch zu wenig versucht hat.

Auch ein gemischtes System mit Beibehaltung der Kreise, aber Ersetzung der Kreisdirektoren durch Abteilungschefs erscheint undurchführbar. Zwischen diesen Beamten, von denen jeder sich auf sein besonderes Gebiet beschränken müsste, würde jede Verbindung fehlen. Ein leitendes Organ das den Dienstweg regelt, die rasche Abwicklung der Geschäfte und die Beobachtung der allgemeinen Reglemente überwacht, die Verantwortlichkeit auf sich nimmt, wäre nicht vorhanden. Eine solche Amtsstelle ist aber nötig, da die von den Kreisverwaltungen zu besorgenden Geschäfte meistens die Mitwirkung mehrerer Dienstabteilungen erfordern. Die Folge einer solchen Organisation wäre einfach die Überhäufung der Generaldirektion mit einer Unmenge von Einzelheiten. Ausserdem wären bei der Generaldirektion eine Anzahl von neuen Beamten nötig zur Vermittlung des Verkehrs zwischen Bern und den Kreisen.

Die andere Strömung will die heutigen Kreisdirektionen beibehalten und, bei aller grundsätzlichen Einheit der Bundesbahnverwaltung, die Kompetenzen der Kreisverwaltung vermehren. So die nationalrätliche Bundesbahnkommission [1]). Die Kreisdirektionen, denen die Ausführung des Betriebes zukommen soll, besitzen heute nicht diejenige Bedeutung, welche man ihnen bei Erlass des Rückkaufgesetzes im ganzen grossen Apparat der Bundesbahnen zuweisen wollte. Die Kreisdirektionen haben zwar genug Befugnisse, aber sie üben lange nicht alle aus, weil sie wissen, dass es in Bern doch wieder anders gemacht wird. Der Generaldirektion liegt die ganze Geschäftsführung ob. Sie muss sich mit einer Unmasse von Einzelheiten befassen, und ist genötigt sich zu sehr in die einzelnen Geschäfte einzumischen. Gewiss ist es manchmal, namentlich bei grundsätzlichen Fragen durchaus nötig, dass die Generaldirektion sich auch mit Einzelheiten abgibt; aber heute geht man hierin gewiss zu weit. Tatsächlich haben nicht die Kreisdirektionen die Ausführung des Betriebes in der Hand, wie es nach dem Gesetz sein sollte, sondern die Generaldirektion. Dies hat zur Folge, dass die Initiative und Tatkraft der Kreisdirektionen gelähmt wird, weil sie fast nichts durchführen können ohne dass es die Generaldirektion gutheisst oder wenigstens überprüft. Wo die Kreisdirektionen keine eigenen Befugnisse haben, sind sie entweder nur Übermittler der Aufträge der Generaldirektion an die Abteilungschefs, oder die Berater und Antragsteller bei der Zentralverwaltung. So überwachen heute die Kreisdirektionen eigentlich nur noch den Betrieb, was aber nicht der Bedeutung die sie haben sollten entspricht.

Der oft den Bundesbahnen gemachte Vorwurf, sie beschäftige zu viel Personal, trifft heute angesichts der grossen Verkehrszunahme gewiss nicht mehr zu. Die Sparsamkeit mit bezug auf das Personal kann kaum mehr weiter getrieben werden. Es ist namentlich auch nicht gerechtfertigt zu behaupten, die Gehaltserhöhungen entsprächen weder der Menge noch der Qualität der geleisteten Arbeit. Es ist doch auch an die Geldentwertung der letzten Jahre zu denken und an die allgemeine Tatsache, dass ein besser bezahltes Personal auch leistungsfähiger ist. Das im Vergleich zum früheren weitergehende Arbeitsgesetz, grössere Erholungsurlaube, die Stationserweiterungen usw. müssen ebenso berücksichtigt werden bei Beurteilung der Zahl des Personals. Die nationalrätliche

[1]) Bbl 1908, VI, 290; 1909, IV, 171.

Bundesbahnkommission schien diese Momente etwas vergessen zu haben, als ihr Berichterstatter von einem allzu grossen Personal der Bundesbahnen sprach.

Nach der Verstaatlichung sind die Verbesserungen betreffend den Betrieb, Komfort, Tarifermässigungen, Vermehrung der Züge von der Bundesbahnverwaltung, beeinflusst durch die öffentliche Meinung und die dringenden Empfehlungen kantonaler und eidgenössischer Behörden, in grossmütiger Weise berücksichtigt worden. Wird eine richtige Reorganisation Platz greifen, so wird man nicht genötigt sein, im Entgegenkommen gegenüber dem Publikum zurückhaltender zu werden, weil die finanzielle Lage der Bundesbahnen eine Zeit lang Einschränkungen zu gebieten schien.